

Coopérer aujourd'hui n° 18

► Michel Botzung (Pôle EFP)

Développer le marché du conseil aux PME africaines : démarches et enjeux

Les conditions d'un accès des petites entreprises à des prestations d'appui-conseil appropriées

L'appui aux entreprises redécouvre la question du conseil. Pour éviter la démarche projet, une logique de recours à des prestataires privés est désormais privilégiée. L'idée est de développer un marché du conseil en facilitant la rencontre de l'offre et de la demande, et en subventionnant partiellement les prestations. Selon quelles modalités ? Une telle approche permet-elle de répondre aux besoins des petites entreprises ? À quelles conditions ? Est-ce une solution pour les petites entreprises ? Un point de vue sur une problématique actuelle.

Sommaire

Résumé	3
I. INTRODUCTION.....	5
1. Une décennie marquée par un recul du conseil aux entreprises	5
2. Une évolution des instruments et outils d'intervention.....	5
3. Un état des lieux fragmenté.....	6
II. CONSTRUIRE UN MARCHÉ PÉRENNE DE L'APPUI-CONSEIL AUX PME : LE CADRE THÉORIQUE ET IDÉOLOGIQUE.....	7
1. A l'origine de la démarche, une critique de l'existant et du passé	7
2. Développer le marché : de quoi parle-t-on ?	8
3. Un instrument idéologique ou une vraie avancée technique ?	10
III. UNE TYPOLOGIE DES EXPÉRIENCES AFRICAINES EN COURS	11
1. Le modèle le plus répandu : les fonds de cofinancement de l'appui-conseil	12
2. Une alternative, la démarche « chèques-conseils »	17
3. A propos de quelques zones d'ombre de ces outils	21
IV. UN ENJEU ESSENTIEL : CONSTRUIRE L'ACCÈS DES PETITES ENTREPRISES À DES PRESTATIONS ADAPTÉES.....	24
1. Les préalables d'un travail avec une clientèle de petits entrepreneurs.....	24
2. Un axe trop souvent négligé, le renforcement de l'offre de services	26
3. Enfin, une adaptation des procédures des fonds de cofinancement	28
4. En guise de conclusion provisoire.....	30

Résumé

Par Elizabeth Paquot

Ce document traite du processus de développement du marché du conseil aux PME africaines. Il rappelle les différentes phases d'évolution de ce marché depuis 1990 et relate la mise en place d'un dispositif de régulation et de pérennisation de ce marché.

Le marché du conseil aux PME africaines a connu trois phases. La première phase, avant 1990, a fait l'objet d'interventions sous la forme de projets financés par des bailleurs de fonds. La deuxième phase, dans la deuxième partie des années 1990, a entamé le processus de développement du marché ; elle était marquée par le souci de privilégier la pérennité des dispositifs et de procéder à la création d'institutions. La troisième phase enfin (depuis la fin des années 90), a vu l'offre de projet se transformer en offre de services privés, intervenant principalement auprès des grandes entreprises ou bailleurs de fonds. Cette troisième phase s'est donc déroulée au détriment des PME puisque ces dernières n'étaient plus ciblées par les sociétés de service d'appui.

En 1998 et sous l'initiative du Comité des donateurs des petites entreprises, un processus de réorganisation de l'aide aux PME fut entamé. Différents ateliers mirent en exergue les enjeux de l'aide aux entreprises au travers de l'analyse des meilleurs exemples de services de micro-finance. Ces ateliers s'attardèrent tout d'abord à expliquer les raisons de l'échec du service d'appui aux PME et à apporter en second lieu, les éléments de réponse à ce mécanisme « destructeur ». Si l'appui aux PME a progressivement disparu au profit de l'appui aux grandes entreprises, c'est avant tout parce que les prestataires de service ont exprimé leur volonté de ne conseiller qu'un nombre limité d'entreprises, préférant fidéliser certains « bons » clients mais c'est aussi parce que les usagers réclamaient désormais la durabilité de l'action d'appui. Enfin l'absence de visibilité sur le rapport coût/efficacité de l'aide et les distorsions entre les nouveaux services privés travaillant sur honoraires et les services publics « classiques » dont les prestations étaient souvent gratuites puisque subventionnées ont porté de sérieuses atteintes à l'activité d'aide aux PME. Ces facteurs déclenchèrent en effet la déstabilisation du marché, et l'idée de remédier à ce problème en agissant sur le marché de l'offre et de la demande entraîna une nette amélioration de son développement.

Les principales modalités d'intervention aux entreprises africaines qui ont été mises en œuvre ont été réalisées de façon progressives. Elles ont eu pour principaux objectifs de réduire les « goulets d'étranglement » du marché, d'inciter les entrepreneurs à investir et de réduire les coûts des services. Le fait de favoriser la concurrence entre les prestataires de service a ainsi notamment entraîné la chute des prix et renforcé fortement la demande. Le développement d'un marché durable de l'appui-conseil aux PME fut mis en place par la combinaison de deux dispositifs : les fonds de cofinancement des prestations et les dispositifs des chèques conseils. Le premier dispositif repose sur la volonté de faciliter la rencontre entre l'entrepreneur et le prestataire, en prenant notamment en charge une partie des frais, en accordant à l'entrepreneur une grande liberté de choix du service et en assurant la direction de la gestion par une équipe. Le second dispositif, dénommé chèque conseil, est quant à lui fondé sur la démarche de subvention partielle du marché et sur la validation du service par l'utilisateur comme conditions sine qua non de l'usage du chèque-conseil. Le préachat des chèques garantissait, dans un premier temps, le bon fonctionnement de ce dispositif. Ces chèques conseils sont à l'heure actuelle gérés par la Banque Mondiale. Ils offrent deux types de services exclusivement accordés aux

PME de 10 à 50 personnes : le premier relève de programmes de formation marketing ou de gestion ; le second concerne l'appui-conseil « à la carte » : appui dédié aux entreprises les plus importantes désirant se perfectionner sur des aspects spécifiques. Des agences de délivrance des chèques-conseil se chargent enfin d'informer le public sur ce nouveau marché.

Pour conclure, il est important de signaler que ces dispositifs ont fait avancer le marché de l'offre et de la demande d'appui aux PME, mais qu'ils ne rencontrent pas encore le succès escompté : il n'existe en effet pas de services suffisamment diversifiés, l'offre est par ailleurs très concentrée sur les grandes métropoles africaines. Or, l'enjeu de ces démarches est de construire l'accès des petites entreprises à des prestations adaptées, y compris bien sûr sur le plan géographique. Enfin, il subsiste un problème de manque de confiance des petits entrepreneurs vis à vis des services d'appui. Ces derniers ont en effet été souvent échaudés par les pratiques peu loyales ou trop précaires des prestataires de service des années 1990. C'est pourquoi, la formation des prestataires à la spécificité du fonctionnement des PME doit être soigneusement prise en compte par les projets à venir. Enfin, force est de reconnaître que si les dispositifs de chèque conseil et de cofinancement ouvrent des formes plus structurantes de l'appui aux PME que la démarche projet, ils ne répondent pas au souci de pérennité financière de ce type d'aide, qui en Europe, est financée par les ressources communautaires, nationales et locales.

I. INTRODUCTION¹

1. Une décennie marquée par un recul du conseil aux entreprises

Au-delà des discours convenus, les PME africaines ont connu tout au long de la décennie 90 un effritement de la gamme de services qui leur était proposée. Cet effritement se caractérise principalement par un recentrage sur la microfinance et un glissement du public visé vers les petits opérateurs économiques. Les raisons de cette évolution, abondamment décrite et analysée par ailleurs², sont plurielles et parfois extérieures (réduction des flux de l'aide au développement par exemple), mais la principale découle des faiblesses³ de l'appui aux entreprises sous sa forme traditionnelle.

2. Une évolution des instruments et outils d'intervention

Elle repose sur trois grandes phases.

■ Le temps des projets

D'une part (jusqu'au milieu des années 90) des interventions, sous forme de projets, sont exclusivement ou largement financées par des bailleurs internationaux. Ils reposent sur une offre de services (souvent, mais pas obligatoirement totalement gratuits) divers (études de dossiers de financement, intermédiation avec les banques, formations et conseil en gestion et dans divers domaines). Nous rangeons dans ce cadre des interventions comme le Bame à Bobo-Dioulasso⁴ (Burkina Faso), le Cepepe au Bénin ou Empretec (première mouture) au Ghana, dont la poursuite est largement conditionnée par la bonne volonté du bailleur.

■ Le souci de consolider une institution

D'autre part (durant la seconde partie des années 90), une évolution de la réflexion qui privilégie désormais la pérennité des dispositifs. Les interventions entrent donc dans une phase de consolidation institutionnelle (recherche d'un statut adapté, mise en place d'un comité de direction associant souvent des clients, reconnaissance par l'environnement, etc.) et dans une recherche de l'équilibre financier (systématisation de la facturation et augmentation du coût

¹ Ce texte procède d'une série d'entretiens avec des opérateurs ou des consultants ayant travaillé pour des Fonds de cofinancement de l'appui-conseil ou de la formation professionnelle à Madagascar, au Mali et au Sénégal. Les références sont volontairement vagues de manière à respecter la confidentialité des remarques, il nous semble toutefois évident qu'elles relèvent davantage de l'instrument que d'une quelconque spécificité nationale ou locale. L'analyse doit beaucoup également aux entretiens avec Cécile Broutin (Gret Sénégal), directement impliquée dans le pilotage et la conception d'instruments de ce type. Merci à Martine Francois, Ludovic Housard, Philippe Lavigne Delville et Pierre Paris de leur relecture critique.

² Cf. en particulier, Botzung M. & Le Bissonnais A., *Appui et financement des micro et petites entreprises en Afrique*, ministère des Affaires étrangères, Paris, avril 1998.

³ Il s'agit en particulier du coût élevé des interventions, du nombre assez restreint des entreprises bénéficiaires, et de l'absence de réels acquis en matière de pérennité de ces services.

⁴ Bame : Bureau d'appui aux micro-entreprises à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso), projet financé par la Coopération française.

des prestations). L'exemple type de ce modèle est la Capeo⁵ au Burkina Faso qui s'est transformée en « Fondation Entreprendre », mais nous pourrions également citer l'expérience « Pride Formation » en Guinée. Parallèlement, on assiste à l'interruption de nombre d'expériences.

■ Vers l'émergence d'une offre de conseils dans un espace concurrentiel

Enfin, aujourd'hui, l'offre de services sous forme de projets a très largement disparu dans nombre de pays, mais on assiste aussi au renforcement d'une offre de services privée (consultants, cabinets conseils, bureaux d'études) de qualité variable, concentrée sur certaines prestations⁶, mais parfois excellente. Ces nouveaux prestataires interviennent principalement, voire exclusivement, auprès de grandes entreprises et en réponse à des sollicitations de bailleurs de fonds. Ces deux publics présentent en effet le double avantage d'être solvables et d'exprimer assez précisément leurs besoins.

3. Un état des lieux fragmenté

La décennie se caractérise par la disparition progressive du conseil sous forme de projets à destination d'un public de petits entrepreneurs. Il en résulte aujourd'hui, dans le meilleur des cas, la cohabitation de rares institutions issues de projets dont le fonctionnement reste partiellement dépendant de subventions extérieures avec une offre de conseil privée, orientée sur le segment des grandes entreprises. L'époque se caractérise donc par la multiplicité et la diversité des zones d'ombre : peu de prestataires, des petits entrepreneurs sceptiques ou peu solvables, des services cantonnés à une gamme étroite, une concentration physique dans les capitales, voire dans certaines grandes villes.

Une initiative récente laisse pourtant augurer d'un possible « relookage » de l'appui aux PME, première étape d'un retour en grâce de ces services. En effet, le Comité des donateurs pour la petite entreprise⁷, a décidé depuis 1998, de mettre l'accent sur les services aux entreprises⁸.

⁵ Cellule d'appui à la petite entreprise de Ouagadougou (Burkina Faso), expérience soutenue par l'Acdi.

⁶ L'audit, la comptabilité et la gestion d'une part, les plans informatiques et les formations liées d'autre part. Le marché spécifique de l'appui comptable a connu un très fort développement en Afrique de l'Ouest entre 1996 et 1999 avec l'adoption du plan comptable normalisé Syscoa, offrant ainsi de nombreuses opportunités d'intervention aux cabinets conseils de la sous-région. Dans le cadre du Reao (Réseau des entreprises d'Afrique de l'Ouest), un sous-groupe thématique rassemblant les cabinets d'expertise comptable (Netforce) a ainsi vu le jour.

⁷ Ou « Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development ». Il s'agit d'un groupe de réflexion et de lobbying rassemblant les principaux bailleurs multilatéraux (Banque mondiale, BIT, Pnud, etc.) et bilatéraux (USAID, GTZ, Coopération suisse, canadienne, etc.). Le Comité organise des rencontres régulières couronnées par une grande messe annuelle (Hanoi en mars 2000, Rio en mars 1999) qui permet d'élargir le public à une série d'experts et d'analyser des études de cas nouvelles. L'ambition du Comité est d'élaborer, à l'image du travail qui a pu se faire en matière de microfinance, un corpus des meilleures pratiques en matière de conseil et d'appui aux PME. La Coopération française participe depuis peu à cette démarche dont les fers de lance restent la Banque mondiale (William Steel) et le BIT (Jim Tanburn).

⁸ Les services aux entreprises, énoncés sous le vocable général de Business Development Services (BDS), dont il n'existe pas d'équivalent réel en français, regroupent d'une manière générale l'ensemble des prestations (conseil, formation, études de faisabilité, etc.) dans des domaines aussi étendus que la gestion, la comptabilité, le marketing et les démarches commerciales, la préparation d'un plan d'affaires, etc. Nous utiliserons dans ce texte indistinctement la notion de « services d'appui-conseil » ou encore l'acronyme anglais BDS pour définir cet ensemble de prestations.

Pour ce faire, il anime un vaste travail de capitalisation d'expériences en matière de services aux PME à travers des analyses des démarches et ateliers réguliers de capitalisation.

Un atelier régional⁹ consacré aux démarches africaines s'est tenu dans ce cadre à Harare (fin septembre 1998). L'objectif étant d'aboutir rapidement à la rédaction et à l'adoption d'un recueil des « best practices¹⁰ » en matière de développement des services aux entreprises, à l'image de ce qui existe en matière de microfinance.

Cette intéressante évolution, tant au niveau de l'effort de conceptualisation et d'analyse, qu'à celui de l'expérimentation, nous incite à proposer une analyse de la dynamique.

Notre analyse s'articule autour de trois parties progressives :

- ▷ l'exposé des principes et des raisonnements à la base de la promotion des BDS ;
- ▷ la présentation de deux grands types d'interventions actuellement mises en œuvre en Afrique ;
- ▷ les modalités d'une prise en compte des demandes émanant d'un public de petites entreprises.

Attachons-nous, dans un premier temps, à décrire les tenants et aboutissants de cette démarche en passe de s'imposer comme la nouvelle norme en matière de conseil aux entreprises.

II. CONSTRUIRE UN MARCHÉ PERENNE DE L'APPUI-CONSEIL AUX PME : LE CADRE THEORIQUE ET IDEOLOGIQUE

Passer d'un projet d'appui à la création d'un marché durable de l'appui-conseil pour les PME, voilà une évolution d'importance qui mérite explication. Attardons-nous donc un peu sur le contenu théorique et pratique de ce nouveau corpus, dont l'ambition est de transformer en profondeur les modalités du conseil aux entreprises.

1. A l'origine de la démarche, une critique de l'existant et du passé

Elle repose sur une série de limites des interventions passées.

■ Les projets traditionnels touchent un nombre limité d'entreprises

Exclusivement centrées sur des publics précis d'entreprises (créateurs, micro ou petites unités d'une région ou d'une filière, etc.), les interventions classiques ne touchent qu'un nombre limité¹¹ d'entreprises en soi (quelques dizaines en moyenne) et une faible proportion des unités existantes.

⁹ Cf. Tanburn Jim, *BDS : how sustainable can they really be ?* DFID/ILO, mars 1999, 76 pages.

¹⁰ Ou meilleures pratiques.

¹¹ Cette critique n'est pas exclusivement libérale, elle est également au cœur de l'analyse comparée des dispositifs d'appui aux petites entreprises au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, réalisée en 1996 par l'Orstom sous la direction de Pascal Labazée et d'Yves-André Fauré.

■ **Une durabilité aléatoire, ils restent dépendants de la bonne volonté d'un bailleur de fonds extérieur**

Si elles diffèrent par leurs implications et résultats, les démarches projets et institutions se caractérisent toutes les deux par une dépendance à la subvention. La durabilité de l'expérience, et partant des services proposés, est tributaire de l'intérêt d'un (ou plusieurs) bailleur(s) à verser des subventions d'équilibre et/ou de fonctionnement. Or dans un contexte de réduction des flux d'aide et d'évolution des thématiques du développement, l'accès à des subventions durables est plus que jamais aléatoire. La pérennité de ces services apparaît donc incertaine.

■ **Le rapport « coût/efficacité » de l'ensemble reste faible**

La combinaison d'un coût de fonctionnement élevé, d'un faible nombre d'entreprises « bénéficiaires » et de la difficulté à mesurer l'impact des services, implique un rapport « coût/efficacité » déséquilibré.

■ **Ils induisent parfois des distorsions par rapport aux prestataires privés**

La confrontation entre, d'une part des projets ou institutions soutenus financièrement et partant susceptibles de proposer leurs services gratuitement ou à un niveau inférieur au coût réel, et d'autre part des prestataires de services privés condamnés à vendre leurs prestations. La confrontation des deux induit une distorsion dans le marché des services. La critique est pertinente, mais elle implique que les deux natures d'offres de services se confrontent réellement sur le même public, ce qui semble ne pas réellement être le cas aujourd'hui (comme nous le verrons plus loin) en Afrique francophone.

2. Développer le marché : de quoi parle-t-on ?¹²

2.1 Une démarche d'inspiration libérale

Il s'agit clairement d'une démarche libérale reposant sur une régulation par le marché. L'objectif est la constitution d'un espace concurrentiel durable à travers une intervention temporaire, afin de lever des goulets d'étranglement ou des imperfections sur les marchés existants. L'axe central est le développement d'un marché animé et compétitif sur lequel des services d'appui-conseil divers et adaptés répondent aux demandes exprimées par un nombre élevé et significatif (par rapport aux entreprises existantes) d'entreprises privées. Par rapport, aux démarches plus classiques, l'accent est mis sur le développement de ce marché, plutôt que sur le développement et la pérennité d'un partenaire institutionnel.

¹² Ce paragraphe est tributaire de la présentation de la problématique in :

Tanburn Jim, « How sustainable can business development services really be ? A report on the Harare BDS Workshop » in *Small Enterprise Development*, vol. 10, n° 1, mars 1999, p. 53-59.

Gibson Alan, *The development of Markets for Business Development Services : Where we are and how to go further. A summary of issues emerging from the real and virtual conferences on BDS for small enterprises*, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development/ILO/USAID, juillet 1999, 17 pages.

Gibson Alan, *Principles of Good Practices in BDS*, Paper n°1, Rio, March 1999.

2.2 Un idéal prospectif

Le cadre théorique et les recommandations existent et sont en voie de diffusion massive, mais aujourd'hui les expériences africaines en cours restent relativement limitées. Il n'y a donc pas encore d'acquis clairs et incontestables susceptibles d'être capitalisés et mis en œuvre dans des contextes différents et pour des publics différents. Mais la démarche prend de l'importance avec la mise en œuvre du dispositif Ebas¹³ de l'Union européenne et toute une série d'initiatives en cours de démarrage.

2.3 Une démarche illustrée par une série de principes généraux¹⁴ et progressifs

Ils peuvent être résumés en six points :

■ En préalable, une analyse approfondie des marchés existants

Partir de l'existant, c'est adapter l'intervention à la réalité des entreprises, de leur(s) demande(s) et de la nature des offres de services dans le milieu. L'analyse porte également sur l'économie et l'étendue de ces services (dans quels domaines ? Pour quels publics ? A quels coûts ? Pour quelle satisfaction ? etc.).

■ Une intervention temporaire par nature

La vocation de l'intervention est strictement destinée à lever les goulets d'étranglement existants en particulier en termes d'information, d'élaboration d'une offre pertinente de services et de « subventionnement » ponctuel, le temps de démontrer aux entrepreneurs l'intérêt de ces services. Ces obstacles levés, la régulation appartient idéalement au marché sans intervention sur les prix ou l'offre.

■ Une vision claire du fonctionnement du marché à l'issue de l'intervention

Un marché existe si les prestataires de services ont des incitations appropriées et la capacité de répondre aux demandes des consommateurs potentiels. Le marché sera durable aussi longtemps qu'il continuera à permettre cette rencontre. La configuration de ce marché futur doit être prise en compte dès le départ de l'intervention.

■ Un accent particulier sur le développement de prestataires privés

Plutôt que d'investir sur des centres, projets ou dispositifs publics, il est suggéré de porter l'effort sur des prestataires de services privés, caractérisés par une forte réactivité et une capacité d'innovation et d'adaptation aux évolutions de la demande. Même si l'apparition durable dans le paysage de ces prestataires implique, dans un premier temps, la mise en place d'instances de régulation, et/ou de concepteurs de nouveaux produits de conseil.

■ Un principe de concurrence pour éviter distorsions négatives et la constitution de chasses gardées

Renforcer un seul prestataire ne permettrait pas l'émergence d'une concurrence, et partant une régulation par la qualité et la diversité des prestataires. L'action doit donc porter sur l'émergence et le renforcement d'une série de prestataires.

¹³ Ebas : European Business Assistance Scheme (dispositif européen d'appui aux entreprises). Ce programme sera analysé en détail dans le chapitre suivant.

¹⁴ Cf. Gibson Alan, op. cit., juillet 1999, page 2, nous en livre une excellente synthèse.

■ **Un principe de libre service, une facilitation mais pas une obligation**

Il s'agit d'un principe fondamental, les entrepreneurs ont recours aux conseils s'ils le souhaitent. Il ne s'agit en rien d'une offre de services liée à d'autres avantages ou perspectives, comme on pouvait le voir fréquemment il y a quelques années, lorsque la formation en gestion était un préalable à l'accès au crédit. Le second principe, étroitement articulé au premier, repose sur la volonté de se limiter à une action de facilitation. La démarche temporaire mise en œuvre n'a pas vocation à tout réaliser par elle-même, elle fait faire ; elle mobilise à cet effet, autant que possible, les compétences existantes pour les études de marchés, pour l'élaboration de nouveaux produits, etc.

3. Un instrument idéologique ou une vraie avancée technique ?

L'analyse des principes essentiels de cette nouvelle démarche est simple. Il s'agit d'un raisonnement fondé sur l'effacement progressif des interventions diverses pour laisser place à une régulation par le marché. Les références sont néoclassiques (notions de distorsion, d'équilibre financier, de refus de la subvention exceptionnellement tolérée si elle reste temporaire et dégressive) et illustrent l'individualisme méthodologique, comme en témoigne l'importance de l'autonomie et de la liberté de choix de l'« acteur entrepreneur ».

Quel lien peut-il donc y avoir entre ce raisonnement et notre pratique d'accompagnement de petits entrepreneurs ? D'autant que notre quotidien dans la plupart des pays d'Afrique souligne à l'envie :

- ▷ la grande faiblesse de l'offre de conseil aux entrepreneurs (elle est réduite en nombre et concentrée à l'extrême sur certains domaines) ;
- ▷ le coût important de ces services par rapport aux CA moyens des petites entreprises ;
- ▷ la réticence des entrepreneurs à solliciter des prestataires, qu'ils ignorent souvent, pour des prestations dont ils ne mesurent pas l'impact qu'elles pourraient avoir sur leur(s) activité(s) ;
- ▷ la circulation très aléatoire de l'information ;
- ▷ et enfin, la résistance (en partie liée aux pratiques de « cadeautage ») des entrepreneurs à payer les services.

Et sur un plan plus général, notre préoccupation se situe moins au niveau d'une disparition totale des subventions et d'une sanctification de la régulation par le marché, que de la mise en place d'une économie durable des services d'appui-conseil ; c'est-à-dire que la combinaison des paiements des entrepreneurs et d'apports financiers (sous forme d'aide internationale, mais aussi de mobilisation des ressources publiques et privées locales) confèrent une durabilité à une offre de services adaptée, variée et géographiquement étendue.

Pour autant, et c'est ce qui fonde à notre sens l'intérêt de la réflexion sur le marché du conseil, les propositions et les fondements de la démarche rejoignent une série de leçons tirées de l'observation du fonctionnement des dispositifs d'appui et de conseil aux entreprises.

Il s'agit en particulier :

- ▷ du paiement des services par l'entrepreneur, car on s'inscrit dès le départ dans une économie de ces services ;

- ▷ de l'importance accordée à la satisfaction du client, il est libre de choisir et d'avoir recours à des services. On retrouve ici la notion de validation du service par le client qui a en fait très peu été prise en compte de par le passé ;
- ▷ de l'aspect salubre d'une concurrence entre prestataires afin d'éviter, d'une part un gonflement du coût de la prestation et d'autre part, une dégradation de la qualité des services. Autant d'évolutions que l'on a pu vérifier sur le terrain¹⁵.

L'examen plus détaillé de quelques démarches africaines en cours nous permettra de mettre en perspective ces ambiguïtés.

III. UNE TYPOLOGIE DES EXPERIENCES AFRICAINES EN COURS

■ Des outils promis à une diffusion rapide

Les démarches centrées sur un développement du marché de l'appui-conseil restent à ce jour relativement peu nombreuses en Afrique. L'antériorité du modèle appartient à la Banque mondiale qui a initié ces expériences à partir de 1996-97 dans des pays aussi divers que le Kenya, Madagascar ou le Sénégal. Il est toutefois évident que ces dispositifs sont amenés à se multiplier rapidement dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne devant l'intérêt conjugué d'un vaste panel de bailleurs¹⁶. L'initiative la plus importante en termes de volumes financiers et d'importance des zones couvertes reste le programme Ebas (EU/ACP Business Assistance Scheme), dont la vocation est de couvrir l'ensemble des pays ACP.

Parallèlement, trois expériences africaines caractérisées par des modalités légèrement différentes sont à l'œuvre, depuis le milieu des années 90 en matière de formation professionnelle (CNFTP à Madagascar, FDFP en Côte d'Ivoire, Fafpa au Mali). Elles présentent l'originalité d'être abondées partiellement par des ressources fiscales dédiées, la taxe sur la formation professionnelle résolvant ainsi partiellement la question du financement de ces dispositifs.

■ Deux démarches de développement du marché de l'appui-conseil en Afrique

Deux outils aux modalités variées, illustrent aujourd'hui parfaitement la volonté de renforcer le développement des marchés de l'appui-conseil. Il s'agit d'une part de fonds de cofinancement des prestations, et d'autre part de dispositifs de « chèques-conseils ». Attachons-nous à détailler ces instruments en présentant les principes et en illustrant chaque famille par un cas pratique.

¹⁵ Le PPCL (Programme de promotion des céréales locales) mis en œuvre au Sénégal par le Gret et Enda-Graf à destination d'un public de petits entrepreneurs de la filière agroalimentaire a contribué de façon remarquable à l'émergence d'une offre de services diversifiée (contrôle qualité, marketing, gestion, etc.) et privée. L'enjeu actuel est de multiplier cette offre, car les situations de monopole tendent à nuire à la qualité du service après quelques années.

¹⁶ Cf. Marniesse Sarah et Paris Pierre, *Pour l'élaboration concertée de politiques d'appui aux petites entreprises dans les pays en développement*, IRD Paris, 1999, 21 pages. Parmi d'autres, la Coopération française vient de procéder à l'étude de faisabilité d'un dispositif de cofinancement de l'appui-conseil à destination des PME au Cameroun (été 1999) et envisage de faire de même sur la base d'une entrée sectorielle agroalimentaire au Sénégal.

1. Le modèle le plus répandu : les fonds de cofinancement de l'appui-conseil¹⁷

1.2 Les principes du cofinancement des services

Comme l'illustre la présentation d'Ebas (cf. tableau 1 ci-après), un fonds de cofinancement repose sur une série de principes.

Il s'agit en particulier :

- ▷ d'une volonté de faciliter la rencontre entre la demande des entrepreneurs et l'offre de services à travers une série d'actions, d'animations du milieu, d'informations et l'organisation de manifestations ;
- ▷ d'une prise en charge partielle du coût des prestations. L'entrepreneur paie et le fonds abonde ou rembourse. Il s'agit par ce moyen d'encourager les entrepreneurs à faire appel aux prestataires en levant une partie de la contrainte financière ;
- ▷ d'une volonté de faire connaître l'existence de la facilité, mais ensuite de laisser les demandes et l'offre se rencontrer ;
- ▷ l'ensemble de l'opération est géré, de manière ponctuelle ou plus durable, par une unité de gestion ou hébergé par une institution locale.

Ces principes communs connaissent ensuite une déclinaison opérationnelle qui varie en fonction des contextes et des bailleurs.

¹⁷ Cf. pour une présentation synthétique (et pédagogique !), Singer Andrew, *Cost Sharing Grants*, Paper n° 5, Rio, March 1999, 4 pages.

...et pour une étude plus approfondie cf. Crisafulli Daniel, *Matching grant Schemes for Enterprise Upgrading : A Comparative Study*, BDS Conference Rio, March 1999.

Tableau 118 : Ebas (EU/ACP Business Assistance Scheme) : de quoi s'agit-il ?

© Copyright 1999, 2000 Landell Mills & Wantoks Communications LTD, Inc

Un fonds de cofinancement...

Ebas est un fonds de cofinancement destiné à cofinancer des projets d'expansion en prenant en charge une partie des coûts pour l'entreprise. Le programme initial d'Ebas est doté de 20 millions d'Euros¹⁹ et couvre une période de 3 ans.

...destiné à améliorer la compétitivité des entreprises ACP...

Ebas a pour mission de favoriser la compétitivité des entreprises des pays ACP. Pour atteindre ce but, Ebas s'attache à dynamiser le *marché du conseil d'entreprise* en encourageant les **entreprises** et les **associations professionnelles** privées à utiliser les services fournis par des consultants professionnels pour développer leurs activités.

Mécanismes financiers

Ebas rembourse, à hauteur de 50 %, les coûts d'intervention engagés par les entreprises et les associations. Il est possible de faire plusieurs demandes de subvention au cours des trois années du programme. Cependant, le montant total ne pourra pas dépasser 70 000 Euros²⁰ dans le cas des entreprises. Les bénéficiaires pourront boucler le financement de leur projet par d'autres subventions, à condition que le montant total des subventions accordées ne dépasse pas les deux tiers du coût total des prestations de conseil prévues.

Qui est éligible ?

Toute entreprise enregistrée dans un pays ACP, dont la propriété ou la majorité du capital est possédée par des intérêts privés. Les entreprises dont le contrôle effectif est détenu par le gouvernement ou toute entité étatique sont exclues.

1. Toute association professionnelle (telle que chambre de commerce, syndicat industriel ou groupement d'entreprises) enregistrée dans un pays ACP. Les frais de fonctionnement de l'association devront être en majorité couverts par les cotisations ou dons des membres, ainsi que toute recette éventuelle d'activité.
2. Les firmes de consultants et les consultants indépendants qui fournissent des services au secteur privé sont considérés comme des entreprises privées et peuvent aussi faire appel à Ebas pour développer leurs activités.
3. Les entreprises ou les associations en cours de création ne sont pas éligibles.

Ebas propose des subventions qui ne sont versées qu'à la fin du projet sous la forme de remboursement. Le bénéficiaire doit donc être en mesure de financer la totalité de l'intervention préalablement au versement de subvention. Dans certains cas, et sujet à accord préalable, il est possible d'échelonner ce versement en fonction des phases de réalisation et sur la base de preuves de paiement documentaires.

Gestion du programme

Ebas est géré par l'Unité de gestion Ebas basée à Bruxelles, qui s'appuie sur quatre bureaux régionaux situés à Abidjan (Côte d'Ivoire), Bridgetown (Barbados), Gaborone (Botswana), Nairobi (Kenya).

1.3 Une étude de cas de cofinancement des services

Le tableau 2 (cf. ci-dessous) présente de manière synthétique les modalités de fonctionnement d'un fonds de cofinancement. Il s'agit ici d'une synthèse entre différentes écoles avec un socle

¹⁸ Extrait de la présentation officielle d'Ebas sur le site Internet de la Commission de l'Union européenne.

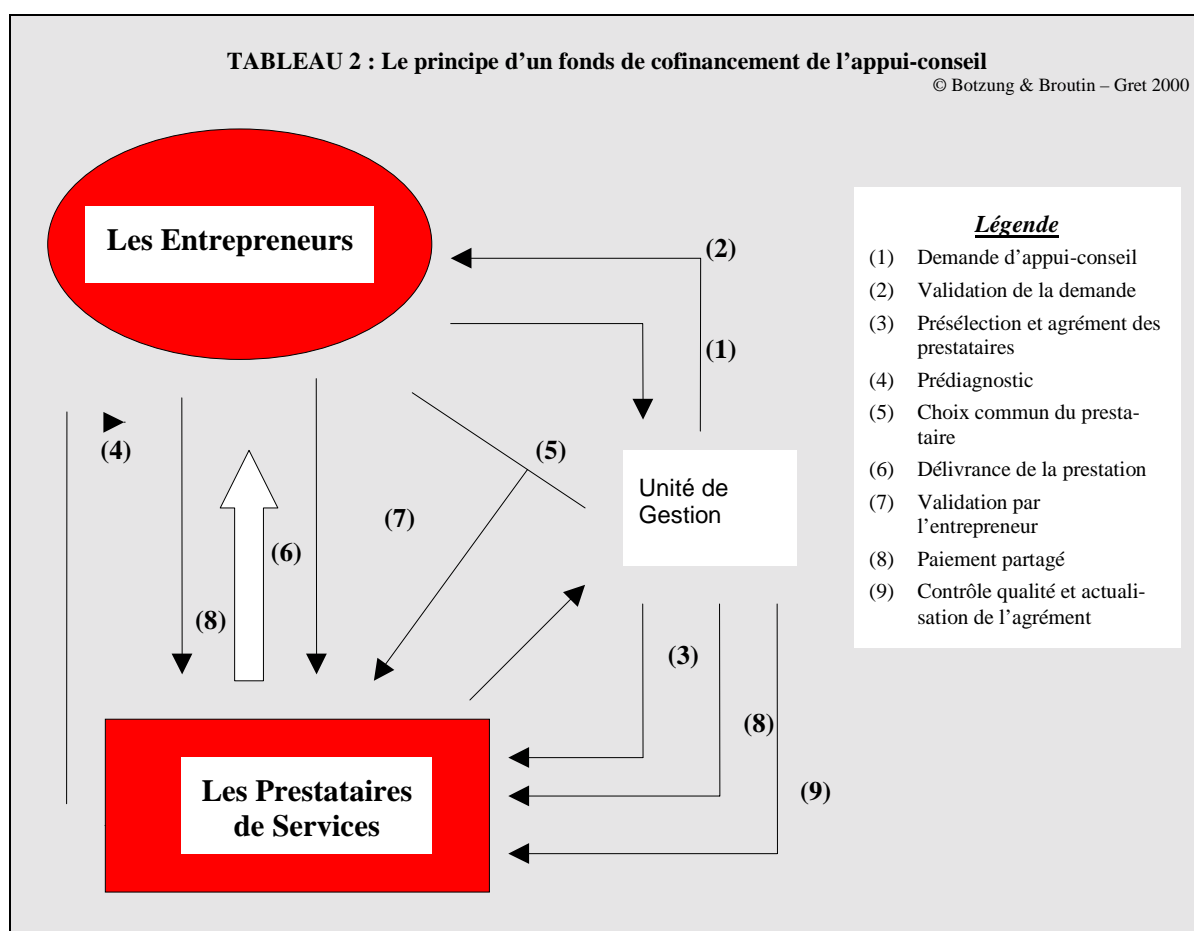
¹⁹ Soit un peu plus de 131 millions FF.

²⁰ C'est-à-dire environ 460 000 FF.

reposant sur les expériences développées au Sénégal (Fondation du secteur privé d'une part, et proposition Gret/Enda-Graf pour l'agroalimentaire d'autre part).

Le dispositif repose sur trois ensembles. D'une part, les entrepreneurs qui figurent la demande potentielle de services et de conseils. D'autre part, l'offre réelle ou possible de prestations, centrée au niveau des bureaux d'études, consultants, mais aussi de certaines ONG et projets. Enfin, une cellule légère d'animation du dispositif de cofinancement, cette dernière disposant généralement d'une assez grande autonomie de fonctionnement sous la tutelle d'un comité de pilotage.

Examinons la nature des relations qui unissent ces trois acteurs. Le tableau 2 est illustré par une série de flèches qui figurent la progressivité des liens.



Un entrepreneur exprime une demande d'appui-conseil (1). Cette première demande, souvent peu claire et précise, est prise en compte au niveau de l'unité de gestion, qui la valide (2) ou non en fonction de la nature de l'entreprise (remplit-elle les différents critères de sélection du public ?) et de la nature même de la demande. Parallèlement, dans la plupart des cas, le dispo-

sitif a procédé à une présélection (3) des prestataires potentiels et a délivré une série d'agrément²¹ ou habilitations.

Dans l'hypothèse où la demande est validée commence un travail de définition plus précis de celle-ci, de manière à faciliter la prise en compte du besoin. C'est la phase dite de « prédiagnostic » (4). Les expériences en cours au Sénégal, tant au niveau de la FSP²² que du PPCL, démontrent le caractère fondamental de cette phase. En effet, sans prédiagnostic extérieur et rapide de l'entreprise, on est souvent confronté à une demande sinon imprécise, du moins peu pertinente²³ par rapport à la réalité de l'entreprise et des difficultés rencontrées. Cette phase de prédiagnostic est confiée à un consultant (c'est aussi une occasion de « tester » de nouveaux prestataires) pour une durée d'un à trois jours en moyenne (généralement aux frais du dispositif). L'objet étant ici de valider la pertinence de la demande.

La demande validée définitivement et précisée par la phase de prédiagnostic, débute la phase de sélection du prestataire (5). Généralement, la sélection associe le demandeur et l'unité de gestion à travers une procédure d'appel d'offres restreint, l'entrepreneur participant à la décision et pouvant au besoin suggérer un ou plusieurs prestataires lors de la constitution de l'AOR²⁴.

Le choix effectué, rien ne s'oppose plus désormais au démarrage de la prestation proprement dite (6). Celle-ci s'effectue le plus souvent par phases et selon un calendrier et un contenu validé par l'entrepreneur. Le client valide (7) ensuite le travail fourni ; c'est-à-dire qu'il évalue la qualité et l'adéquation du conseil délivré. Appréhender cette validation n'est pas d'une mesure aisée. En effet, divers moyens sont régulièrement utilisés qui varient du simple paiement de la prestation (je paie donc je suis satisfait) à une réelle évaluation par l'entreprise cliente.

²¹ La nature de l'agrément varie en fonction des expériences entre une exigence minimale qui repose sur l'expression par les prestataires d'une demande d'agrément (« on vous habilite si vous le demandez ») en application du principe du laissez-faire et une exigence plus importante qui peut passer par des sessions de formation ou un travail-test préalable.

²² Fondation du secteur privé, dispositif de cofinancement du conseil mis en œuvre par la Banque mondiale et le gouvernement du Sénégal depuis 1996.

²³ Chaque dispositif de cofinancement conserve ainsi quelques demandes particulièrement peu adaptées à la réalité du fonctionnement de l'entreprise. Ces demandes « décalées » émanent beaucoup mais pas exclusivement de petites PME, aux fonctions relativement peu spécialisées, mais la mise en œuvre par la FSP du prédiagnostic après deux ans de fonctionnement témoigne bien que l'imprécision n'est pas l'apanage des plus petites entreprises.

²⁴ Il existe toutefois des exceptions. Ainsi au Mali le Fafpa (Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage), dispositif cofinancé par la Banque mondiale, la Coopération française et le gouvernement du Mali, ne prévoit pas à l'automne 2000 la possibilité pour le demandeur de participer à la constitution de la liste des prestataires potentiels présélectionnés. Dans les faits cela a pu conduire à un certain nombre de tensions avec l'offre locale de formation et de conseil. En effet, l'expérience de l'UFAE-GO (Unité de formation et d'appui aux entreprises – Gestion et organisation) montre que les audits gratuits d'entreprises réalisés débouchent parfois sur l'expression d'une demande en formation. Dans ce cas, l'UFAE-GO prépare une offre de formation ou de conseil adaptée à la demande et à la configuration spécifique de l'entreprise, qui elle-même se tourne généralement vers le Fafpa pour l'obtention d'un cofinancement (à hauteur de 75 % du coût total). Mais à ce stade, ce sont les procédures spécifiques du Fafpa qui entrent en ligne de compte, et en particulier la préparation d'un appel d'offres restreint (AOR) pour lequel l'UFAE-GO, à l'origine de la demande de formation, ne s'est pas retrouvé présélectionné malgré l'investissement consenti en termes d'audit gratuit et d'ingénierie de formation alors même que ce prétravail a été réutilisé pour la préparation de l'AOR des prestataires. L'exemple souligne l'importance à accorder à la souplesse et à l'évolution nécessaire des procédures en fonction de la réalité du marché et de l'offre de prestataires, de manière à ne pas susciter, par les règles d'intervention des Fonds, des distorsions supplémentaires (source : entretiens réalisés à Bamako en octobre 2000).

La prestation réalisée, le paiement final (8) est réalisé. Deux modalités différentes sont à distinguer :

- ▷ d'une part le remboursement *a posteriori* d'une partie du coût total de la prestation. C'est par exemple (à hauteur de 50 %) la démarche adoptée par Ebas dans l'ensemble des pays ACP et par l'Apep²⁵ au Mali. Elle semble *a priori* davantage adaptée à des PME susceptibles sans trop de difficultés de préfinancer les prestations ;
- ▷ d'autre part, un paiement par tranches, en fonction du niveau de réalisation de la prestation. Dans la majorité des cas, le paiement s'effectue en trois tranches (préfinancement 25 %, à mi parcours 45 % et enfin le solde (soit 30 %) après acceptation finale de la prestation).

Enfin intervient l'ultime phase du processus, à savoir le contrôle qualité (9) par le dispositif. Dans les faits, cette procédure varie considérablement en fonction des expériences de la simple acceptation d'un compte rendu administratif de prestation ou de formation à une démarche plus approfondie d'entretiens avec le client et d'évaluation de la réalité, de la qualité et de l'adéquation de la prestation. C'est pourtant un point fondamental, en effet, il permet :

- ▷ d'évaluer l'adéquation du service au-delà de la satisfaction exprimée par le client, et partant de préciser des thèmes et méthodes susceptibles d'améliorer l'offre. Par exemple, l'offre adaptée en marketing fait souvent défaut car trop théorique et peu adaptée à la réalité du marché local, un suivi évaluation sérieux de la prestation permet de déboucher sur un cahier des charges d'amélioration de l'offre sur ce thème ;
- ▷ de vérifier la réalité de la prestation ;
- ▷ d'actualiser la liste des prestataires agréés. Sans que cela soit réellement reconnu au niveau des dispositifs rencontrés, il est évident qu'ils disposent tous d'une « liste noire »²⁶ non diffusée qui rassemble les prestataires et entreprises « douteuses » et qu'ils ne souhaitent plus voir intervenir ou bénéficier d'un cofinancement. Il s'agit évidemment d'un point fondamental car dans les faits c'est aussi le mode de gestion (laxiste, administratif ou pointilleux) du dispositif qui donnera le ton et limitera ou favorisera les ententes entre prestataires et clients.

Il y a sur ce point discussion²⁷ pour déterminer le niveau idéal d'intervention et de régulation par le dispositif. S'agit-il de laisser faire et de laisser le marché embryonnaire réguler les échanges ou s'agit-il de peser autant que possible pour améliorer les prestations et limiter les dérives ?

²⁵ Agence pour la promotion de l'entreprise privée, dispositif malien financé par la Banque mondiale et le gouvernement du Mali. L'Apep dispose d'un « fonds de soutien » permettant le cofinancement de prestations et d'autres initiatives de promotion de l'entreprise.

²⁶ Il s'agit ici d'une pratique banale qui consiste à exclure, sous des prétextes variés, certains prestataires ou entreprises en raison de la mauvaise qualité de leurs prestations, du soupçon d'entente (pour augmenter le montant de la prestation par exemple) entre les deux, voire de l'inexistence de la prestation. C'est important de hausser le niveau d'exigence et de limiter autant que possible les dérives potentielles, de manière à conserver sa crédibilité à l'instrument. Dans un milieu où les informations (sur les prix par exemple) circulent très rapidement, c'est la rigueur et la qualité de suivi des actions par la structure gestionnaire qui conditionnent la qualité de l'intermédiation.

²⁷ Nous reviendrons sur ce point ci-dessous, cf. chap. III 2.1) ci-après.

2. Une alternative, la démarche « chèques-conseils »²⁸

2.1 Un outil utilisé en France

L'instrument est bien connu dans le domaine de l'insertion et de l'économie solidaire en France. Depuis plusieurs années en effet, l'appui des pouvoirs publics et des collectivités locales aux dispositifs d'insertion et d'accompagnement des petits entrepreneurs a évolué d'une subvention directe à l'institution vers un subventionnement partiel de l'usager. Cette révolution a, en particulier, pris la forme d'un dispositif de « chèques-conseils ». De quoi s'agit-il ?

2.2 Les principes de base du modèle

Par rapport à une démarche classique de subventionnement d'institutions de services, le chèque-conseil combine subventionnement partiel du marché et validation des prestataires par l'usager. C'est le client ou usager, en effet, qui choisit le consultant, l'association ou la structure qui lui semble la plus à même de répondre à ses attentes (à la fois en termes de contenu des services et en termes d'adaptation aux contraintes (temps, durée, modalités) spécifiques des entrepreneurs). Et comme l'usager paie le service avant sa délivrance, il est essentiel qu'il soit convaincu de l'intérêt du service, et/ou (comme dans le cas français) tenu d'y avoir recours !

La démarche repose sur un triptyque :

- ▷ un guichet délivrant habilitation, pilotant la démarche et émettant les chèques-conseils ;
- ▷ une série de prestataires de services habilités et acceptant le chèque-conseil comme moyen de paiement ;
- ▷ des usagers ou clients, qui achètent ces chèques (correspondant généralement à quelques heures de conseils ou de formation) à une fraction de leur valeur réelle (un quart, un tiers ou plus rarement la moitié) et s'en servent comme moyen de paiement²⁹ auprès du prestataire « agréé » de leur choix.

2.3 Les caractéristiques de la démarche

Elle repose sur la combinaison de plusieurs éléments.

- ▷ une évaluation préalable (sur la base de critères variables, tels que l'expérience avec le public-cible, la qualité du personnel, etc.) des prestataires de services qui débouche sur une habilitation. Il est bien évidemment possible d'agréer (ou de retirer l'agrément) en cours de programme³⁰, afin de maintenir une certaine tension concurrentielle entre prestataires ;
- ▷ le guichet qui évalue et agréé les prestataires joue également un rôle-clé en matière d'information des usagers et clients potentiels. Il diffuse à cet effet la liste des prestataires agréés, présente les différents services offerts, fait connaître le programme à travers les canaux les plus divers (radios, journaux, organisations professionnelles, télécentres, etc.)

²⁸ Ou « voucher program ».

²⁹ Une variante existe au niveau du moment du paiement par l'usager, la pratique française privilégie le paiement au moment de l'achat du chèque-conseil, d'autres démarches mettent plutôt l'accent sur un paiement de la fraction due par l'usager au prestataire lui-même (et ce au début de la prestation).

³⁰ La pratique d'évaluations surprises étant également fort usitée (et très utile !).

susceptibles d'offrir une certaine proximité avec le public visé, de manière à lever le goulet d'étranglement de l'information ;

- ▷ le remboursement des chèques-conseils au prestataire de services se fait *in fine* et uniquement dans l'hypothèse d'une délivrance réelle du service (conseil ou formation), de manière à essayer de garantir que l'usager a réellement participé jusqu'au bout à la formation, ou qu'il valide la prestation, étant considéré qu'un départ prématuré est censé traduire un certain désintérêt vis-à-vis du service.

On le voit, par rapport aux démarches plus classiques de cofinancement, le chèque-conseil induit une double différence. D'une part, l'entrepreneur prépaie le chèque (et partant sa quote-part) avant même le début de la prestation et d'autre part, c'est à lui, sans l'intermédiation du dispositif, d'identifier et de s'entendre avec le prestataire. Elle repose donc sur une plus grande responsabilisation de l'entrepreneur, déjà convaincu de l'intérêt potentiel des prestations qu'il est susceptible d'acheter avec les chèques-conseils.

2.4 Une démarche marginalement expérimentée en Afrique

A l'heure actuelle les chèques-conseils restent relativement peu diffusés en Afrique. La Banque mondiale finance un dispositif de chèques-conseils à l'attention de petites et micro-entreprises au Kenya³¹. Par ailleurs, l'étude de faisabilité (décembre 1999) d'une future « Maison de l'entrepreneur » au Burkina Faso, envisage la possibilité de mise en œuvre d'un dispositif de chèques-conseils qui seraient gérés par ce centre d'information et de facilitation.

2.5 L'expérience kenyane

L'expérience kenyane, dispose de quelques années de recul et a fait l'objet d'une présentation récente. Que peut-on en retenir ?

■ Un public de petites entreprises

L'intérêt particulier de l'expérience réside dans le public d'entreprises visées. A la différence de la majorité des instruments dont les modalités sélectionnent implicitement les PME, le programme kenyan est conçu pour s'adresser directement à des micro et petites entreprises, et plus précisément à deux composantes du « Jua Kali³² », à savoir :

- ▷ les unités employant de 1 à 10 personnes, dirigées par des femmes et démontrant une capacité de croissance ;
- ▷ les petites entreprises employant entre 11 et 50 personnes.

³¹ Pour plus d'informations, cf. :

Riley Thyra & Steel William, *Kenya : Voucher Program for Training and Business Development Services*, Paper, Rio Bds Conference, March 1999, 14 pages.

Schor Gabriel & Goldmark Lara, *Voucher Programs : Potential, Problems, and Prospects*, Paper n° 4, Rio Bds Conference, March 1999, 19 pages + annexes.

³² « Jua Kali », terme swahili signifiant « en plein soleil », image utilisée pour décrire les micro et petites activités ne disposant pas d'abri et de local permanent. Cette réalité banale en Afrique est particulièrement importante au Kenya en raison d'un arsenal dissuasif d'accès permanent ou temporaire aux terrains. Plus encore que dans d'autres pays, le Kenya a été et reste partiellement caractérisé par le grand nombre de programmes et de démarches s'intéressant directement à ce segment du secteur privé.

■ Une offre duale de prestations

Deux grands types de services distincts sont proposés à travers les chèques-conseils :

- ▷ Le premier, centré sur de la formation « de base », s'adresse principalement à des micro-entreprises et/ou à des créateurs d'entreprises. Il s'agit dans ce cas de formations simples, souvent collectives, portant sur des notions de marketing, de gestion et, plus rarement, sur des prestations techniques (utilisation de certains outillages et équipements). Dans ce dernier cas de figure ce sont fréquemment des maîtres-artisans qui délivrent les programmes. La première phase du projet a montré que 85 % des demandes de ce public s'adressaient à des maîtres-artisans, démontrant ainsi que les micro-entrepreneurs et porteurs de projets privilégient un conseil pratique fondé sur l'expérience par rapport à une prestation plus formelle d'un centre de formation ;
- ▷ le second cas de figure correspond à des unités plus importantes, demandeuses de conseils et de prestations individualisés et spécialisés. Pour ce public, les demandes portent davantage sur du conseil personnalisé en gestion ou marketing, des conseils technologiques, voire sur les opportunités de contrats de sous-traitance, le développement de nouveaux produits. Ces prestations plus complexes sont souvent mises en œuvre par des bureaux d'études, des instituts de recherche technologique, voire des fournisseurs d'équipements. Le coût de ces services spécialisés est évidemment plus élevé.

■ Le montage institutionnel

Institutionnellement, le montage est assez classique avec une cellule de coordination responsable de l'évaluation préalable de la demande et de l'offre de services (a), de la conception du programme et de la mise en œuvre d'une phase pilote (b), la définition des critères de sélection, puis l'habilitation des prestataires de services (c), puis enfin le pilotage de la mise en œuvre effective.

TABLEAU 3 : Les mécanismes du dispositif de chèques-conseils au Kenya

(extrait de T. RILEY & W. STEEL, op. cit., page 10)

GESTION DU PROGRAMME

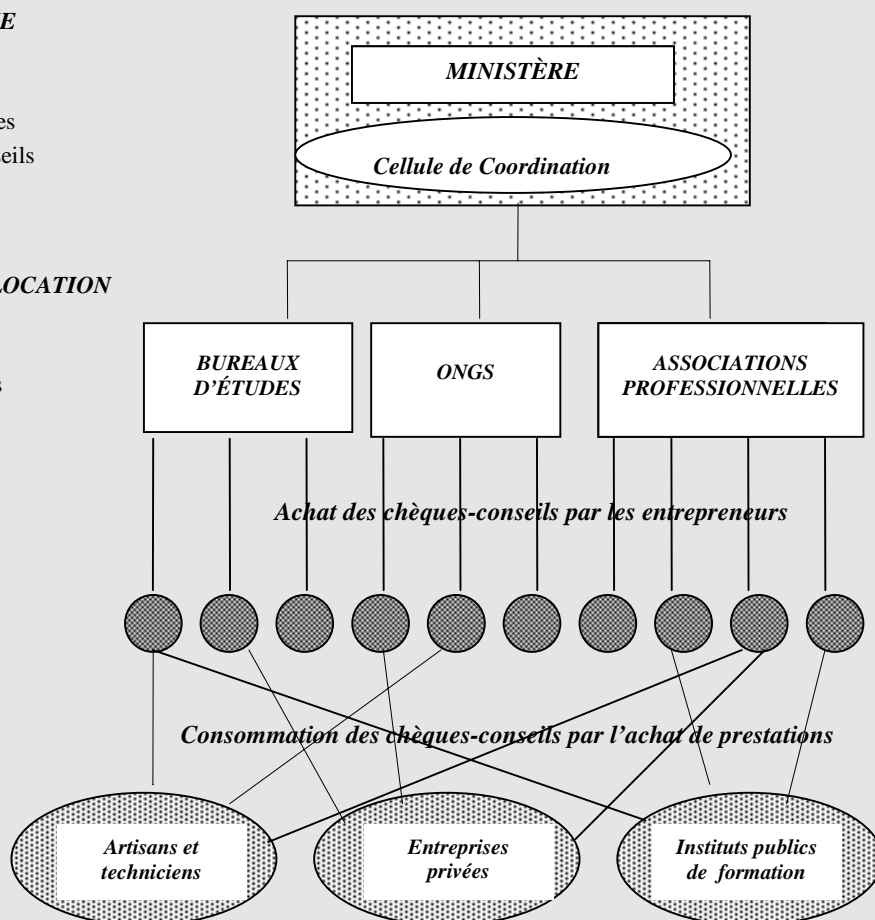
- Évaluation des besoins
- Exigences
- Habilitations des prestataires
- Émission des chèques-conseils
- Validation des prestations
- Évaluation du programme

AGENCES PRIVÉES D'ALLOCATION DES CHÈQUES-CONSEILS

- Formulaires et procédures
- Vente des chèques-conseils

MICRO & PETITES ENTREPRISES

PRESTATAIRES DE SERVICES



L'originalité se situe au niveau des agences de délivrance des chèques-conseils (Private Allocation Agencies). En effet, alors que le dispositif repose souvent sur un ou plusieurs guichets publics ou relevant du programme, en l'espèce la démarche kenyane mobilise une série d'agences responsables du « placement » des chèques-conseils. Sélectionnées sur la base d'un appel d'offres, elles remplissent un double rôle de marketing du programme en démarchant la clientèle potentielle, en l'aidant à remplir les formulaires de demandes de chèques-conseils, en aidant à préciser la nature de la prestation et en étant censées garantir l'exactitude de l'information à la cellule de coordination.

Puis, cette agence d'allocation gère le processus de transfert de la demande à la cellule de coordination à Nairobi et vend les chèques-conseils obtenus au demandeur. Après la bonne fin de la prestation et sa validation, l'agence intermédiaire perçoit comme rémunération 25 % de la contribution financière versée par l'utilisateur des chèques-conseils.

■ **Une quote-part de cofinancement par l'entrepreneur qui croît au fil des prestations**

La part de cofinancement exigée des usagers est relativement faible au début du projet, de manière à maximiser l'effet de démonstration de l'intérêt de ce type de prestation. La part de cofinancement tendra toutefois à augmenter en fonction de la répétition des demandes et de l'avancement du programme. La part de cofinancement tend également à augmenter en fonction de la nature et de la complexité de la prestation.

Les prestations sont classées en quatre niveaux de coûts (de 200 USD à 2 000 USD le chèque-conseil) et de complexité (de la formation de base aux micro-entreprises, aux prestations conseils individualisées aux petites entreprises). La prise en charge du coût de la prestation par l'entrepreneur passe ainsi de 10 % pour un service de base et une première demande à 50 % du coût total à l'issue des cinq années du programme. Pour une prestation plus chère et plus complexe, elle passera de 30 % du coût du service à 50 % à l'issue du programme.

En somme, une application du principe de proportionnalité : plus la prestation est chère et plus la contribution est importante et plus l'entrepreneur est convaincu de l'intérêt de ces services et plus il prendra à sa charge une fraction importante de leur coût !

Statistiquement, à l'issue de la première phase, 6 000 chèques-conseils ont été délivrés et 110 prestataires de services ont été impliqués dans le mécanisme.

■ **Une analyse critique des acquis et limites de la démarche reste à faire**

La démarche de chèques-conseils mise en œuvre au Kenya présente l'énorme avantage d'être la première à avoir été mise en œuvre en Afrique. Elle offre également deux caractéristiques intéressantes : une spécialisation courageuse sur les micro et petites entreprises, ainsi qu'une mise en œuvre à travers un réseau « d'agences de placements » des chèques-conseils. En revanche, l'analyse critique du dispositif (impacts, acquis méthodologiques, effets pervers, contrôle et limitation des dérives, impact sur la nature de l'offre, impact sur les prix des prestataires, etc.) reste à faire.

3. A propos de quelques zones d'ombre de ces outils

Les analyses détaillées et systématiques des impacts de l'introduction récente de ces nouveaux outils font encore défaut. Néanmoins, les entretiens menés à Dakar, à Antananarivo et à Bamako soulignent, quelles que soient les spécificités des différents contextes, la permanence de deux grandes tendances. Il s'agit d'une part, d'une hausse du coût moyen des prestations et d'autre part, des limites objectives de l'offre existante de services.

3.1 Une tendance au gonflement du coût des prestations

Une analyse néoclassique appliquée à ces démarches conclurait à une progressive baisse des prix de la consultation en conseil pour les entreprises, en raison de la mise en concurrence des offres et des procédures d'appels d'offres fréquemment utilisées. La réalité ne se réduit pas à cet idéal théorique.

On observe au mieux une stabilisation des prix, mais plus sûrement une augmentation assez importante du coût des consultations. Celle-ci prend deux formes, elle porte soit sur le coût journalier, soit (et c'est plus simple) sur une augmentation systématique du nombre de journées de prestation.

Prenons un exemple réel³³ et récent. Au Mali, la Fédération des organisations syndicales des artisans et ses deux structures spécialisées d'appui, le Rac (Réseau d'appui-conseil) et les boutiques de gestion, ont à plusieurs reprises organisé des formations techniques à l'attention des teinturiers. Ces prestations qui donnaient relativement satisfaction aux participants étaient réalisées localement pour un coût d'environ 600 000 FCFA. L'existence d'un dispositif de cofinancement de la formation a conduit le syndicat à inciter ses membres à soumettre une demande de cofinancement. La procédure a conduit à exclure l'offre habituelle et à retenir un nouveau prestataire pour un coût 2,5 fois plus élevé. Les artisans ont finalement décliné la proposition. Le cas est plus emblématique qu'exceptionnel en ce qui concerne les petites entreprises. L'élasticité à la baisse en matière de tarifs des prestations ne se fait que faiblement sentir. Trois raisons principales contribuent à expliquer aujourd'hui ce phénomène :

- ▷ d'une part, le nombre de prestataires reste trop limité pour que s'exerce une réelle concurrence ;
- ▷ d'autre part, très rapidement les prix moyens acceptés pour chaque type de prestations sont assez rapidement connus sur le marché et tout le monde a tendance à s'aligner à ce niveau ;
- ▷ enfin, on assiste parfois à la résurgence d'un état d'esprit qui consiste à penser qu'il s'agit là de l'habillement actualisé de l'aide au développement or l'objet de cette rente est d'être approprié et consommé. On gonfle donc les prix et cela permet aussi aux divers dispositifs d'améliorer leurs statistiques par objectif.

La hausse sensible du coût moyen des prestations contribue à exclure un nombre important de petites entreprises, car elles ne souhaitent pas ou ne peuvent pas faire face à l'augmentation sensible en volume de leur quote-part.

3.2 La faiblesse de l'offre de services : elle est souvent peu diversifiée et émane d'un groupe restreint de prestataires

Le marché de la consultation s'est largement développé en Afrique durant la décennie écoulée. Toutefois, en matière de conseil et de formation d'un public de petites et moyennes entreprises, l'offre de services n'est pas très concurrentielle (il y a relativement peu de prestataires expérimentés) et se concentre très largement sur une gamme étroite de services.

Le détail des interventions de la FSP au Sénégal (données arrêtées fin 1999) souligne à l'envie cette concentration sur la gestion et la comptabilité (cf. tableau ci-après).

³³ Entretien à la Fnam (Fédération nationale des artisans du Mali), octobre 2000.

Tableau 4 : La FSP en chiffres (mars 1996 – décembre 1999)

Source : *Rapport d'activités 1999 – FSP / Dakar*

Répartition par rubriques des 579 projets mis en œuvre :		
<u>Objectifs</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pourcentage</u>
Amélioration des capacités de management	188	32 %
Amélioration du savoir-faire technique	188	32 %
Facilitation de l'accès au financement	54	9 %
Amélioration de la pénétration des marchés	149	27 %
Demandes des entrepreneurs		
<u>Objectifs</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pourcentage</u>
Assistance en gestion	134	23 %
Assistance technique	59	10 %
Formation	199	34 %
Études	61	11 %
Promotion commerciale	95	16 %
Développement de partenariats	31	6 %
Clientèle de la FSP (base année 1999)		
349 requêtes ont été déposées à la FSP et 188 (soit 54 %) ont été acceptées. Elles se répartissent de la sorte :		
<u>Nature du demandeur</u>	<u>Pourcentage</u>	
Entreprises (dont 2/3 d'industries, 26 % de services et 7 % d'artisanat)	67 %	
Porteurs de projets	5 %	
Organisations professionnelles	16 %	

Dans ce cas de figure il y a davantage extension de la clientèle des grands cabinets de conseil que diversification des opérateurs. Manquent plus précisément dans ces offres de services des interventions plus technologiques (maintenance, sécurité, etc.), ou des conseils personnalisés en matière de marketing, de contrôle sanitaire, de gestion financière.

Second goulet d'étranglement, l'offre de services est très largement concentrée dans les métropoles (Abidjan, Lagos, Nairobi, Afrique du Sud, etc.), elle est quasiment inexistante dans des pays comme le Tchad, le Niger, la Centrafrique, etc. Or la proximité, facteur important d'une rencontre entre l'offre et la demande de services fait, dans ces cas cruellement défaut.

Dernier élément, adapter ces services à une unité plus petite, moins spécialisée n'est pas évident et ne va pas de soi. A ce niveau c'est parfois davantage la compréhension de la logique et du fonctionnement du petit entrepreneur qui importe, plus que la parfaite maîtrise technique du domaine. Il y a d'autre part, un effort de simplification des outils et des instruments à réaliser pour une possible utilisation et appropriation au niveau de la petite entreprise.

Attachons-nous désormais, à la lumière de ces constats, à esquisser les déterminants et modalités d'un accès réel des petites entreprises à une offre de conseil appropriée et adaptée.

IV. UN ENJEU ESSENTIEL : CONSTRUIRE L'ACCES DES PETITES ENTREPRISES A DES PRESTATIONS ADAPTEES

Faciliter le recours par les petits entrepreneurs à l'offre de services locale ne va pas de soi. L'examen du fonctionnement des fonds de cofinancement nous conduit à énoncer trois déterminants susceptibles de faciliter cette rencontre que nous appelons de nos vœux :

- ▷ prendre en compte les spécificités de ce public ;
- ▷ intervenir de manière volontariste au niveau de l'offre de services ;
- ▷ adapter certaines règles de fonctionnement des dispositifs de cofinancement.

1. Les préalables d'un travail avec une clientèle de petits entrepreneurs

Indéniablement, les petits entrepreneurs forment un public méfiant et difficile³⁴.

Méfiant³⁵ par rapport aux expériences du passé, pas toujours concluantes, méfiant par rapport à la confidentialité des informations dans un environnement de forte concurrence, méfiant également par rapport au consultant et au prestataire de services, dont on exige qu'ils fassent leurs preuves rapidement.

Difficile, car obsédé par la nécessité de contrôler (ses marchés, ses clients, ses employés, sa famille), difficile aussi par cette réticence à envisager de rétribuer les services, en raison des offres de services et d'appuis gratuits du passé, et parfois également, du coût élevé de ces services par rapport à leur chiffre d'affaires ou de leur trésorerie.

Trois leçons se dégagent en matière d'accompagnement des petits entrepreneurs.

1.1 La nécessaire démonstration préalable de l'impact des services

Le petit entrepreneur ne croit que ce qu'il voit quand l'idée ne procède pas de lui. En somme, avant d'adhérer à quelque chose ou *a fortiori* de solliciter un service, il doit être en mesure d'en vérifier l'impact sur le fonctionnement de son entreprise³⁶ et/ou sur son chiffre d'affaires.

Il s'agit réellement d'un impératif plus spécifique aux petites unités qu'aux plus grandes. En effet, le petit entrepreneur, au-delà des définitions de taille, de CA, de nombre d'employés, se

³⁴ Cf. l'analyse in Broutin Cécile et Sokona Khanata, Dakar 1999.

³⁵ Voir la description pertinente du fonctionnement du petit entrepreneur in Marniesse Sarah & Paris Pierre op. cit., p.11. « Pris dans la logique de l'entreprise individuelle où il joue un rôle central et omniprésent, et confronté en permanence à un environnement incertain, le petit entrepreneur est généralement très avare de son temps, et a priori méfiant vis-à-vis des programmes d'aides publiques, dont il cherchera surtout à tirer un parti immédiat en fonction de ses problèmes du moment. Par contre, il sera [éventuellement] prêt à rémunérer des services d'appui lui permettant de surmonter ses contraintes, pour autant qu'il en perçoive les retombées tangibles sur son unité à court terme. Même s'il n'a pas toujours une vision globale de son entreprise, il se fonde sur son seul jugement pour définir ses priorités, et refuse généralement tout service qui n'y correspond pas. Evoluant dans un univers de contraintes extrêmement concrètes, il ne s'intéresse au savoir en matière de gestion, de technologie ou de marketing, que lorsque le développement de son unité l'oblige à rechercher des nouvelles solutions d'organisation plus efficaces. De fait, le petit entrepreneur ayant survécu au sein d'un environnement qui ne lui propose quasiment aucun soutien, a fortement développé l'habitude de se « débrouiller » tout seul. Pour résoudre ses problèmes quotidiens, il se fie davantage aux relations de proximité développées dans son environnement immédiat, au sein duquel il construit son « capital social » ».

³⁶ Voir (et c'est souvent encore plus efficace) sur ses concurrents.

caractérise principalement par son rôle central dans son entreprise. Tout, ou presque, passe par lui, les fonctions (sauf parfois la production) ne sont pas réellement différenciées et réparties au sein de l'unité. Dans les unités plus grandes, au contraire, on assiste à une progressive spécialisation des tâches avec la nomination de responsables (comptable, production, vente, etc.) qui sont tenus de prendre en charge les différentes fonctions de leurs métiers, et partant, imaginent ou connaissent mieux les problématiques et les transforment en demandes.

Pour le petit entrepreneur, les difficultés ou problèmes rencontrés trouvent davantage leurs réponses en termes financiers (j'ai besoin d'argent pour faire ci ou ça), ou en termes prospectifs (une nouvelle machine, des nouveaux produits) souvent indépendamment de tout raisonnement économique. La spécialisation repose sur lui, il est, en fonction de son parcours, moins enclin à maîtriser les différentes entrées techniques. Donc pour le convaincre, il est essentiel de démontrer l'impact.

Différentes méthodes (services initiaux gratuits, audits d'entreprises, animations thématiques, etc.) sont utilisées pour obtenir cet effet de démonstration préalable. La problématique est d'ailleurs indissociable des démarches à mettre en œuvre pour faciliter l'expression des demandes.

1.2 Faciliter l'expression de la demande

Une compréhension trop théorique d'une approche par la demande pourrait déboucher sur une attitude un peu passive qui n'est absolument pas, comme nous le montre l'expérience, adaptée à un public de petits entrepreneurs. Il est essentiel pour ce public³⁷ d'accompagner ou de provoquer l'expression de la demande.

Il existe différentes démarches. Ainsi, dans le cas du programme « Céréales locales » mis en œuvre sur financement européen par le Gret et Enda-Graf au Sénégal, la première prestation est gratuite, de manière à amorcer la demande en démontrant l'intérêt du service. Au Mali, l'expérience de l'UFAE-GO (Unité de formation et d'appui aux entreprises – Gestion & organisation), développée par la Coopération française, a mis l'accent sur la réalisation de courts et gratuits audits d'entreprise de manière à stimuler la demande. En somme, *teasing strategy*, démontrer l'intérêt du produit au client et non pas attendre que le client vienne vers le produit.

1.3 Construire une relation de confiance : le rôle-clé de la fonction d'intermédiaire

Ce n'est pas parce que l'entrepreneur est plutôt convaincu de l'intérêt et de l'impact d'un service qu'il y aura recours. L'expérience souligne le rôle décisif que jouent la proximité et la confiance.

La proximité apporte deux éléments essentiels : une certaine rapidité de la réponse (l'entrepreneur intègre mal, en effet, les contraintes administratives liées aux diverses procédures des fonds), et la possibilité de dialoguer. La confiance est un sentiment plus complexe, car l'entrepreneur fait preuve d'une extrême méfiance³⁸.

³⁷ Le fait que le Fasp (Fonds d'appui au secteur privé) à Madagascar et la FSP (Fondation du secteur privé) au Sénégal, qui travaillent principalement avec des PME dynamiques et des grandes entreprises, aient ressenti après quelques mois de fonctionnement, la nécessité d'embaucher ou de contracter des consultants chargés d'une mission de prospection, tendrait à prouver que les petites entreprises ne sont pas les seules à balbutier leurs demandes !

³⁸ Elle repose (sans exclusive) sur la combinaison de peurs : voir ses meilleurs ouvriers partir chez un concurrent (ou devenir un concurrent !), voir quelqu'un voler ses meilleures idées, voir des étrangers à l'entreprise ap-

C'est un postulat essentiel, l'entrepreneur exprimera d'autant plus facilement une demande qu'il peut dialoguer avec un intermédiaire qu'il connaît (proximité) et auquel il accorde sa confiance. Cette fonction d'intermédiation est remplie par des opérateurs très divers.

A Antsirabé (Madagascar), l'Iredec remplit depuis longtemps une fonction d'animation économique dans le milieu. Les petits entrepreneurs qui souhaitent accéder à des prestations de conseil ou de formation s'adressent « naturellement » à cette ONG pour lui demander de les aiguiller et de leur expliciter l'environnement. A Bamako (Mali), c'est davantage vers le Rac (Réseau d'appui conseil) que se tournent les membres de la Fnam. A Thiès au Sénégal, ce sera vers un projet de développement, ou un consultant bien connu dans le milieu, que certains petits entrepreneurs se tourneront.

La nature de l'intermédiaire varie (ONG, projets, consultants, organisations professionnelles, etc.), mais se caractérise au-delà des contextes par une relation de confiance, de proximité et la capacité d'expliquer ou de guider dans l'environnement³⁹.

Ce travail au niveau de la demande, pour essentiel qu'il soit n'est pas suffisant, il s'accompagne d'une action spécifique au niveau de l'offre de services.

2. Un axe trop souvent négligé, le renforcement de l'offre de services

Chèques-conseils et fonds de conseils à coûts partagés stimulent la demande à travers des mécanismes de baisse du coût des prestations. Or la capacité de réponse des prestataires n'est pas idéale, souvent limitée à une gamme réduite de services et parfois handicapée par une méconnaissance des petits entrepreneurs. En somme de nombreuses demandes potentielles restent en l'état, insatisfaites.

Face à cela, trois axes de travail se dessinent :

- ▷ il s'agit d'une part, d'un appui à l'offre à travers la conception de nouveaux produits ;
- ▷ il s'agit d'autre part, d'intégrer les contraintes spécifiques des prestataires en termes de taille et de solvabilité de ce marché du conseil aux petites entreprises ;
- ▷ il s'agit enfin d'envisager la possibilité de renforcer le savoir-faire des prestataires.

2.1 Diversifier l'offre de services : une entrée par les produits

Dans toutes ces configurations, il peut être intéressant de tenter de diversifier l'offre de prestations et/ou d'améliorer la qualité et l'adéquation des services existants. La démarche consiste à mettre au point et à développer des produits nouveaux (idéalement avec des prestataires), le coût de l'investissement et la phase de développement étant, d'une manière ou d'une autre, pris en charge par un bailleur extérieur. L'essentiel ici est d'arriver à combiner diffusion et mise au point de « produits » et services nouveaux parmi plusieurs prestataires (notion de concurrence pour ne pas générer de nouveaux monopoles), et le développement d'un marché pour ces services.

prendre ce qui s'y passe, inquiétude de communiquer à un étranger des secrets et des informations de l'entreprise.

³⁹ Ne dit-on pas pour paraphraser une maxime wolof que celui qui est pauvre n'est pas tant celui qui n'a pas d'argent que celui qui ne connaît personne !

La diversification de l'offre de services constitue à ce jour un vaste champ d'expérimentation. Or la plupart des dispositifs de cofinancement existant en Afrique négligent totalement cette dimension pour se limiter à une mise en relation de l'offre existante (réduite et concentrée géographiquement et sectoriellement) avec la clientèle potentielle. On assiste néanmoins depuis peu à la mise en œuvre d'actions pilotes⁴⁰ dans ce domaine.

2.2 Une formation complémentaire des consultants pour les familiariser avec le public des petits entrepreneurs

Mettre en œuvre des services de conseil aux petits entrepreneurs implique au moins deux qualités :

- ▷ une bonne compréhension du mode de gestion et de fonctionnement de ces petites unités ;
- ▷ une capacité à adapter et à transmettre un savoir-faire et des connaissances techniques à ce public.

Au Sénégal, dans le cadre du PPCL (Programme promotion des céréales locales), le Gret et Enda-Graf ont également travaillé dans ce sens en favorisant la professionnalisation (par l'accès à des formations) des services offerts par le petit nombre de consultants susceptibles de fournir des services aux petites entreprises. La prochaine étape consistera à élargir le nombre de bénéficiaires en montant un centre de ressources temporaires pour les consultants, où informations (sur les filières, sur les normes sanitaires, etc.) et formations seront disponibles à la demande.

En effet, les premières prestations ont buté d'une manière générale sur la difficulté pour le consultant de comprendre rapidement l'entreprise. Ce cas de figure est assez général lorsqu'il s'agit de petites entreprises dans lesquelles l'entrepreneur centralise toutes les informations. Il est difficile pour le consultant de s'imprégner rapidement de la réalité de l'entreprise, d'autant plus que la formulation de la demande est parfois floue, confuse ou qu'elle traduit une mauvaise analyse de la réalité de l'entreprise.

L'expérience des premiers dispositifs (Fasp – Madagascar, FSP – Sénégal), mais aussi de dispositifs d'appui plus classiques (tels que la Capeo au Burkina Faso ou encore le PPCL au Sénégal) soulignent à l'envie le rôle essentiel d'un prédiagnostic de l'entreprise.

Cette phase de prédiagnostic est désormais parfois utilisée par les dispositifs à des fins de formation ou de sélection de consultants. Elle permet en effet, de placer *in situ* de nouveaux intervenants potentiels et d'évaluer, à la lecture de leur travail, leur capacité d'analyse et de compréhension des petits entrepreneurs.

Un suivi attentif de la qualité et de l'adéquation des prestations de conseil permet assez rapidement de dégager les points faibles des consultants habituels, et partant de dégager les thèmes de renforcement nécessaires.

⁴⁰ C'est par exemple le cas de Dyna Entreprise au Sénégal (programme soutenu par l'USAID) qui, entre autres, prévoit le développement au niveau décentralisé (Casamance et région de Tambacounda, hors de la capitale sénégalaise) de capacités locales privées en matière d'études de marchés et de préparation de Business Plan.

2.3 Intégrer les contraintes des prestataires de services : étendue et solvabilité du marché du conseil aux petites entreprises

Le développement d'une offre de services adaptée aux petites entreprises souffre d'un écueil majeur : la faible solvabilité de ce segment du secteur privé. Il y a ici une indéniable contradiction entre l'investissement nécessaire à la mise au point de services et prestations à l'attention de ce public et la difficulté pour un prestataire privé de se satisfaire de cet unique segment de marché. L'existence des fonds de cofinancement lève temporairement la contrainte de la solvabilité des clients, mais elle ne résout pas la question de manière durable.

Comprendre les modalités de formulation et d'expression de la demande d'une part, renforcer et adapter l'offre d'autre part, autant de conditions nécessaires. Elles ne seraient malheureusement pas suffisantes sans une évolution des modalités d'intervention des fonds de cofinancement.

3. Enfin, une adaptation des procédures des fonds de cofinancement

C'est le dernier élément. Sans évolution des modalités des fonds de cofinancement, il ne saurait y avoir un meilleur accès des petits entrepreneurs aux services d'appui-conseil. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause les fondements de la démarche (mise en concurrence des prestataires, cofinancement des prestations, réponse à une demande des entrepreneurs, etc.), mais d'intégrer les enseignements découlant des expérimentations de terrain.

Nous avons retenu (sans hiérarchisation et sans prétention d'exhaustivité, une série de points susceptibles de faciliter l'accès des petits entrepreneurs à un conseil ou une formation adaptée.

3.1 Réduire les coûts de transaction pour l'entrepreneur

Ils sont aujourd'hui trop élevés pour les petits entrepreneurs. L'unité de gestion, quelle que soit son appellation locale, apparaît trop souvent comme une « boîte noire⁴¹ » au fonctionnement incompréhensible vu de l'extérieur. Concrètement cela se traduit par des visites auprès de l'unité de gestion pour recueillir, remplir et déposer les formulaires, puis souvent d'autres visites pour suivre l'avancement du dossier. Dans un certain nombre de cas, en outre, les décisions ne sont pas motivées ou la démarche clairement exposée. Pour un artisan ne résidant pas en centre-ville de la capitale, les coûts (et la durée) de transaction s'envolent.

Cette situation n'est pas sans analogie avec les conditions d'accès au crédit formel pour ce même public. Il reste donc aux dispositifs de cofinancement à réussir cette réduction des coûts de transaction, par une simplification des procédures et une célérité accrue, que les opérateurs de microfinance ont si bien réussies.

3.2 Reconnaître une fonction d'intermédiation

De quoi s'agit-il ? L'expression de la demande des petits entrepreneurs est largement facilitée lorsqu'ils ont développé des liens de proximité et de confiance avec des opérateurs susceptibles de leur expliquer et de les guider dans leur environnement. Cette intermédiation, caractérisée par la proximité (géographique et culturelle), la confiance réciproque et un savoir-faire

⁴¹ La notion de « boîte noire » est désormais fréquemment utilisée pour qualifier les dispositifs fonctionnant en vase-clos, selon leur propre logique administrative et constitutionnelle, incompréhensible car compliquée, exogène et non explicitée aux bénéficiaires ou clients potentiels.

technique, doit désormais être reconnue à sa juste valeur. Qu'elle procède d'ONG, d'organisations professionnelles, de personnes ressources, l'intermédiation est le facteur-clé entre les demandeurs et les dispositifs de cofinancement. Elle doit à ce titre être reconnue en tant que telle. Mais la reconnaissance de la fonction n'est pas suffisante en soi.

A l'heure où, fort légitimement, l'environnement impose aux organisations professionnelles et aux dispositifs d'appui une exigence d'équilibre financier croissant, il serait cohérent de rémunérer ces services d'intermédiation. Lorsque le Rac (Réseau d'appui-conseil)⁴², « prétraite » les demandes des organisations professionnelles en vérifiant leur pertinence, réalité et cohérence, il s'agit d'un réel travail qui facilite la réponse future du dispositif de cofinancement.

Ce travail qui facilite la validation de la demande et s'apparente à un prédiagnostic, pourrait être rémunéré à hauteur d'un ou deux jours de prestations, au même titre que celui des consultants chargés de faire connaître les fonds et faciliter l'expression de la demande.

Bien sûr, la fonction d'intermédiation n'est pas compatible avec une quelconque implication dans le dispositif comme prestataire de services. Comme le précise Marcel Zadi Kessy⁴³, « *une règle de gestion sacro-sainte : celui qui initie une action à incidence financière ne doit pas la conclure* ».

3.3 Ouvrir la voie à une participation plus importante du client aux différentes étapes de la procédure (sélection des prestataires, dépouillement des offres, validation de la prestation)

Le demandeur ne connaît pas forcément l'étendue de l'offre susceptible de répondre à ses besoins. Mais il arrive également qu'il connaisse et apprécie les services d'un centre ou d'un consultant avec lequel une relation de confiance a pu se développer. Pourquoi dans ce cas refuser au demandeur la possibilité d'inclure ce prestataire dans la procédure d'appel d'offres restreint ? Par ailleurs, le demandeur, qui engage ses ressources dans le paiement de la prestation devrait pouvoir systématiquement participer au dépouillement des offres, afin de contribuer au choix de la proposition la plus adaptée (en termes financiers, en termes de proximité géographique et de confiance réciproque)⁴⁴.

Cette proposition contient néanmoins, il faut le reconnaître, le risque d'une dérive potentielle. En effet, l'implication croissante du demandeur dans la sélection du prestataire facilite les ententes illicites entre les deux parties pour un éventuel partage du cofinancement. Mais là aussi, le contrôle *a posteriori* permet de limiter ces dérives par l'exclusion (la fameuse « liste noire ») des deux parties du bénéfice futur de la facilité. Ce niveau d'exigence contribue également à asseoir une image « dure » du dispositif qui tend, dans un premier temps, à décourager ce type de pratiques.

⁴² Rac : dispositif d'appui lié à la Fnam (Fédération nationale des artisans du Mali) et financé par la GTZ.

⁴³ Cf. Zadi Kessy Marcel, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Abidjan 1998, page 190.

⁴⁴ Au Mali en matière de formation professionnelle, les procédures du Fafpa ont été adaptées en ce sens en 1999 sous la pression conjuguée des organisations professionnelles d'artisans et de Swisscontact (opérateur suisse présent au Mali depuis une décennie dans le domaine de la formation professionnelle). Les organisations professionnelles peuvent désormais proposer un centre de formation particulier en réponse à leurs demandes.

3.4 Peser sur la dérive des coûts des prestations

Le paiement par le client d'une quote-part financière du coût de la prestation est important. Toutefois, l'augmentation quasi généralisée du coût moyen des prestations complique l'accès des petits entrepreneurs à ces prestations. En effet, si le niveau de leur quote-part n'évolue pas, le montant réel à cofinancer croît sensiblement et peut devenir excessif, tant par rapport au CA moyen de l'entreprise, qu'à l'impact attendu de la prestation.

Sur ce point, nous sommes indéniablement favorables à une position plus « interventionniste » des fonds de cofinancement, afin de limiter l'envolée financière des prestations.

3.5 Adapter certaines procédures

Sans exclusivité, deux points précis peuvent être énoncés : les modalités de cofinancement et la proximité.

La procédure d'un remboursement partiel *in fine* (l'entrepreneur préfinance l'intégralité de la prestation, le dispositif remboursant *a posteriori* sa quote-part) n'est pas adaptée à un public de petites entreprises qui ne sont pas en mesure de mobiliser facilement la totalité du coût de la prestation. Les procédures de paiement partagé sont ici bien plus adaptées aux spécificités de ce public.

Le dispositif Ebas est géré à partir de quatre bureaux régionaux pour l'ensemble des pays ACP. Ainsi, Abidjan traite les demandes émanant de l'ensemble des pays d'Afrique occidentale. Cette configuration, prévue pour limiter les coûts de fonctionnement, est absolument inadaptée à la prise en compte d'une clientèle de petits entrepreneurs, car elle renforce encore le sentiment d'être face à une « boîte noire » non appréhendable.

4. En guise de conclusion provisoire

Une avancée réelle mais limitée par une mise en œuvre délicate. Ces démarches offrent indéniablement une avancée par rapport aux actions plus classiques centrées sur l'émergence de compétences en matière de conseil, puis dans un second temps préoccupées par la pérennité de l'institution de conseil. Les deux instruments, « fonds de cofinancement » et « chèques-conseils », présentent un certain nombre de différences. Le dispositif de chèque-conseil requiert ainsi une plus grande maturité de la part des clients qui s'orientent avec une réelle autonomie dans la jungle des prestataires agréés. Il reconnaît également implicitement la fonction d'intermédiation à travers les guichets et agences privées de vente des chèques.

Mais au-delà de ces analogies ou distinctions, l'interrogation fondamentale par rapport à la pertinence de ces démarches se situe au niveau du pilotage. En effet, avant une hypothétique future régulation par le marché, la mise en œuvre des démarches de rapprochement de la demande et de l'offre de services implique rigueur et capacité de réaction de l'unité de gestion. En effet, la réalité des dérives constatées⁴⁵ suppose pour en limiter l'ampleur et la fréquence une réelle volonté d'intervention, de sanction et de communication autour de ces points ; autant d'exigences difficilement compatibles avec un travail limité à un suivi formel (contrat et rapports d'exécution) sans appréciation sur le terrain de la réalité et de l'adéquation des prestations.

⁴⁵ Surfacturation abusive, prestations non réalisées et partage de la subvention entre prestataire et client, difficultés pour le consultant de récupérer son dernier paiement, etc.

4.1 Un vaste champ d'expérimentation

La mise en œuvre de ces instruments de cofinancement de l'appui-conseil et de la formation professionnelle en Afrique arrive désormais au bout de sa première phase. Le domaine constitue pourtant toujours un réel champ d'expérimentation pour une diffusion d'expériences validées, plus efficaces et plus pertinentes, tout en limitant les effets pervers induits. Nous nous proposons d'intervenir dans ce champ par le pilotage de ces mécanismes, en axant plus particulièrement la démarche sur une ouverture réelle aux petites entreprises, sur l'élaboration de nouveaux produits de conseils et enfin, sur l'adaptation des procédures.

4.2 Une problématique à prendre en compte : facilité temporaire ou instrument permanent ?

Les instruments de type Fasp ou FSP sont initialement conçus comme des interventions temporaires. C'est-à-dire que la facilité est mise en œuvre pour une durée limitée de 3 ou 5 ans dans le but d'amorcer le marché en facilitant l'expression d'une demande de services par une prise en charge partielle du coût des services. Par la suite, l'hypothèse fondatrice est de considérer que les entrepreneurs devraient désormais être convaincus de l'intérêt et de l'impact de ces prestations et auront maintenant recours aux consultants en payant le prix réel du service.

Cette analyse est parfois vérifiée sur le terrain. Ainsi même dans le cas des micro et petites entreprises suivies au Sénégal dans le cadre du PPCL, quelques entrepreneurs particulièrement dynamiques et convaincus de l'intérêt du service ont eu recours à des prestations de consultants sans solliciter aucun appui extérieur « *parce que cela va beaucoup plus vite* ». Ces exemples⁴⁶, volontairement issus de très petites entreprises, montrent par extension une certaine validité du principe.

Toutefois, il s'agit un peu des arbres cachant le désert ! En effet, les dispositifs sont aujourd'hui soumis à une triple pression émanant des États⁴⁷, des prestataires de services (qui craignent un certain effondrement de ce nouveau marché qui se dessine), et parfois des associations d'entrepreneurs. Dans ce contexte, il n'est pas irréaliste d'envisager une certaine pérennisation (ou tout du moins une extension dans le temps de ces facilités).

Inscrire ces dispositifs dans la durée nous confronte rapidement à la question du coût de ces instruments. Ils sont aujourd'hui très largement pris en compte par des ressources financières extérieures (subventions pour le Programme Ebas de l'Union européenne, prêts aux États par les instruments Banque mondiale). Leur poursuite nous renvoie à la problématique classique de l'identification des **ressources locales** susceptibles, partiellement ou en totalité, de prendre en charge à terme le financement de ces instruments. En Europe, et en France en particulier, les instruments comparables bénéficient de la combinaison de ressources communautaires, nationales et locales.

⁴⁶ Au Burkina Faso où une petite entreprise travaillant dans le domaine de l'artisanat d'art (collecte, réalisation et exportation de produits) a fait appel (en 1998) à un designer français pour la conception d'une nouvelle collection, et a pris en charge le coût du billet, de la prestation et du séjour d'une dizaine de jours pour un coût total de plus de vingt mille francs français.

⁴⁷ Il y a une tendance très nette dans le sens d'une pérennisation du dispositif, en dépit des critiques portant sur le coût et l'efficacité.

Dans le contexte actuel de décentralisation et de recherche frénétique de ressources financières locales, peut-on raisonnablement envisager d'identifier des gisements fiscaux susceptibles de contribuer au financement de ces instruments ? Voilà, au même titre que la conception de nouveaux produits, un axe essentiel d'expérimentation.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement.

La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent les modes, les impositions de problématiques, les solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

Publiée par la Direction scientifique du Gret, cette série souhaite contribuer au renouvellement de la réflexion stratégique et méthodologique sur l'intervention de développement et les pratiques de coopération, à partir d'une réflexion critique sur les pratiques. Principalement issue des travaux et actions menées au Gret, elle accueille volontiers des textes externes.

► Derniers titres parus

n° 14. « Concurrence, demande d'appui et désir d'indépendance : le partenariat Gret / Tenmiya (Mauritanie) » (Cécile Broutin [pôle FCA], Gret/Direction scientifique, avril 2000, 33 pages).

n° 15. « Inter médiation sociale et construction institutionnelle : démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port-au-Prince en Haïti » (Alexandre Braïlowsky, propos recueillis par Anne-Sophie Boisgallais [pôle SPM-DSU], Gret/Direction scientifique, août 2000, 36 pages).

n° 16. « Partenariat et contractualisation entre organisations de solidarité du Nord et du Sud : conditions et enseignements à partir de la pratique du Gret. Séminaire de Rambouillet, 8 et 9 septembre 1999 » (Cécile Broutin [pôle FCA], Christian Castellanet [pôle EDR], Gret/Direction scientifique, août 2000, 34 pages).

n° 17. « Regards sur les enquêtes et diagnostics participatifs : la situation d'enquête comme interface » (Philippe Lavigne Delville, Gret/Direction scientifique, octobre 2000, 24 pages).