

TRANSVERSES N°2

Michel Botzung, Gret

Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique Évolution historique et défis ac- tuels

Avril 1998

A la lumière d'une évaluation des actions passées et des expériences en cours, l'article s'attache à énoncer une série de problématiques déterminant le futur de l'appui aux petites entreprises. Après une phase (1985-1992) caractérisée par des actions massives et volontaristes, afin de susciter l'émergence de nouvelles couches d'entrepreneurs, nous connaissons aujourd'hui une forte réduction des interventions. Celles-ci se concentrent en effet sur une offre de produits financiers (surtout à court terme) et sur un public de micro-entreprises. L'auteur plaide en faveur d'un élargissement des offres de services et des publics, sur la base d'une prise en compte des leçons des expériences passées. Trois défis requièrent l'imagination des opérateurs et l'attention des bailleurs : une offre de produits financiers à moyen terme, une validation des services non financiers par les entrepreneurs clients, la construction d'une économie des interventions.

LES EDITIONS DU GROUPE INITIATIVE
GROUPE DE RECHERCHE ET D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES

Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique

Évolution historique et défis actuels ¹

LES DÉMARCHES D'APPUI aux petites entreprises ont connu une grande évolution de contenu et d'objectifs durant la dernière décennie. Nous tenterons dans cet article d'analyser les déterminants de cette transformation avant d'ouvrir une réflexion prospective. À cette fin, nous résumerons l'évolution historique des interventions avant de dresser un rapide bilan et d'esquisser quelques perspectives d'intervention.

LES GRANDES LIGNES DE L'ÉVOLUTION

La petite entreprise apparaît très récemment dans les politiques de développement en Afrique francophone

À l'indépendance, parmi les pays du tiers-monde, seuls le Kenya et l'Inde intègrent la petite entreprise dans leurs stratégies de développement. L'Afrique, et particulièrement les pays francophones, ont longtemps privilégié d'autres secteurs.

Les années 70 font de l'État le moteur et le régulateur du développement

L'époque est à l'exploitation et à la valorisation des matières premières agricoles, forestières ou minières. Les politiques de développement privilégient l'édification d'une industrie nationale, les théories économiques mettent l'accent sur le transfert de technologies, l'intégration par filières ou encore les industries industrialisantes.

L'État est au centre des stratégies, c'est lui l'entrepreneur du développement. Il centralise, gère et affecte les ressources, contrôle les prix. Pour remplir ces tâches, il se dote d'une série d'outils publics ou semi-publics tels que les banques de développement, les offices publics de promotion des entreprises, les offices de commercialisation ou d'aménagement. C'est l'époque où l'on développe les PME par le haut, grâce aux outils mis en place par une politique volontariste.

¹ Le présent article offre une synthèse partielle de travaux entrepris pour différents bailleurs de fonds, dont en particulier la Coopération française et l'Union européenne. Il doit beaucoup également aux discussions internes du Gret et aux échanges avec A. Le Bissonnais (Iram) et C. Chaze (CIDR).

Le développement est perçu comme résultant d'un effet d'entraînement macro-économique. L'heure est au rattrapage, aux étapes du développement à franchir. Comme l'évoque fort justement Savoye, « ... les théories évolutionnistes d'inspiration libérale comme la théorie marxiste annonçaient le déclin inéluctable de la petite entreprise au nom de la recherche incessante de rendements d'échelle ou de la concentration financière croissante. Il en allait de même dans les pays colonisés ou en développement, dans lesquels étaient appliqués les mêmes schémas d'analyse et prônés des politiques axées sur le développement de grandes entreprises ou de grands conglomérats² ».

Si cette politique connaît des variantes nationales, le cadre général reste globalement le même jusqu'aux années 80. Quelques actions sont mises en oeuvre à l'attention d'un public d'artisans, mais le terme reste vague et recouvre surtout de petites activités. L'appui au secteur est en partie légitimé par un discours sur la technologie « douce » et il suscite surtout l'intérêt des ONGs dans le courant du célèbre « small is beautiful » popularisé par Schumacher au début des années 70.

Analystes et chercheurs « découvrent » le secteur informel

Les années 70, en marge du courant principal, voient également l'émergence d'un terme appelé à un énorme succès. Une étude du BIT au Kenya (1972) révèle l'existence d'activités ignorées de l'État et rassemblant un ensemble de très petites entreprises et de micro-activités économiques. L'étude souligne aussi et surtout l'importance socio-économique de ce milieu en termes de distribution, de génération de revenus, d'emploi, de redistribution et de gisement d'esprit d'entreprise.

Pour être appréhendée, la réalité doit déjà être nommée. Baptisée *secteur informel*, cette composante bénéficie désormais d'interventions particulières centrées autour de la problématique suivante : comment stimuler ce secteur afin qu'il renforce le secteur formel, moteur de la création de richesses et vecteur du développement ?

L'ajustement structurel bouleverse les approches

La mutation fondamentale survient durant les années 80. En effet, de 1983 à nos jours, une majorité de pays africains se sont vus contraints de signer des plans d'ajustement structurels (PAS). Il s'agit d'une véritable révolution : l'État n'a plus vocation à tout gérer, il n'est plus l'entrepreneur du développement mais plutôt un « facilitateur ». La régulation désormais doit davantage procéder du marché.

Ce bouleversement a induit un certain nombre de conséquences concrètes telles que l'exigence de réduction de la fonction publique, la fin de l'embauche systématique des diplômés dans l'administration, l'amorce d'une politique de privatisation et une volonté de renforcer le rôle du secteur privé.

Et pour la première fois, parallèlement aux PAS, dans un double objectif volontariste de libérer les initiatives et d'offrir une alternative, les premiers projets de promotion des petites entreprises

² Cf. Bernard Savoye, « Analyse comparative des micro-entreprises dans les pays en développement et dans les pays industrialisés : une approche critique des analyses du secteur informel », in *Revue Tiers-monde*, tome XXVII, n° 148, octobre-décembre 1996, page 954.

sont identifiés, financés et mis en oeuvre par les différents bailleurs et agences spécialisées d'exécution.

Le milieu des années 80 : l'éclosion massive de programmes d'appui aux petites entreprises

Les projets sont conçus de manière volontariste : ils reposent sur une logique de l'offre. L'analyse est la suivante : les entrepreneurs existants ou potentiels manquent d'appui pour créer, se développer, passer de l'informel au formel. En effet, des contraintes économiques (absence d'accès au crédit, manque de conseils et de formation) et sociologiques (inexistence ou absence d'organisations professionnelles efficaces et représentatives) empêchent l'expression d'un potentiel important. Levons donc les contraintes et les résultats suivront.

Le contenu précis des projets diffère, mais dans l'ensemble, ils reposent sur l'offre gratuite d'une série de services (conseil, formation, analyse de dossiers, appui technique, information, appui aux organisations professionnelles, préparation d'un environnement plus favorable, etc.). Parfois, en fonction des bailleurs, l'intervention va jusqu'à offrir un produit clé en main aux entrepreneurs potentiels (idée de projet, équipements, étude de marché et accompagnement).

Autres particularités, en réponse aux bouleversements de l'ajustement structurels, les projets visent explicitement un public social particulier tels les anciens fonctionnaires en Guinée (Baraf³, 1986), les jeunes diplômés (Mali Fed⁴, 1987) ou les réfugiés (Fed à Saint-Louis au Sénégal). Les projets manifestent le souci de définir un univers précis permettant de définir « les gens du dedans » et « les gens du dehors », ceux avec lesquels les interventions vont travailler et ceux qui relèvent d'une autre problématique. Dans ce cadre, les activités prises en compte excluent généralement le commerce et la restauration, parfois les transports, pour se concentrer sur les activités « nobles » créatrices d'emploi et de valeur ajoutée. L'analyse procède de la macro-économie, l'effort doit porter sur les acteurs économiques susceptibles d'induire un effet cumulatif de création de richesses, de valeur ajoutée et d'emploi.

Le financement, perçu comme un besoin important des entreprises, est lui aussi pris en compte : les institutions financières formelles existantes ne finançant pas assez les petites entreprises, la responsabilité des bailleurs est de les inciter à le faire en levant une partie des contraintes pesant sur elles. L'analyse débouche sur une offre de lignes de crédit à taux bonifiés, de fonds de garantie pour prendre en charge tout ou partie des risques, ainsi que de fonds d'études ou de capital-risque.

L'idée fondamentale repose sur le postulat suivant : une offre de services appropriés permettra l'émergence d'entrepreneurs dans différents groupes sociaux (jeunes diplômés, anciens fonctionnaires, réfugiés, etc.).

Au niveau des démarches d'intervention, ces projets de promotion des entreprises sont mis en oeuvre à travers des institutions publiques (agences ou autres) ou semi-publiques avec un homologue fonctionnaire à l'assistance technique expatriée. Ces démarches ont connu un certain nombre d'évaluation à la fin des années 80, et jusque-là, personne, sauf erreur, n'a jamais parlé de

³ *Projet dit du « Bureau d'appui à la reconversion d'anciens fonctionnaires ».*

⁴ *Fed : Fonds européen de développement de l'Union européenne.*

pérennité institutionnelle ou de viabilité des interventions. Tout semblait fait comme si les projets étaient appelés à se succéder, à être transférés ou à perdurer sous d'autres formes.

L'évaluation de la démarche : de la démarche intégrée à l'approche « minimaliste »

En fonction des angles d'analyse, ces interventions de la première école ont fait l'objet de deux types de critiques. La première, émise par les opérateurs des dispositifs, repose sur un constat : le financement reste un goulet d'étranglement, trop souvent des dossiers bien étudiés n'accèdent pas au crédit bancaire. La seconde critique est énoncée par les bailleurs ; ils déplorent la faible utilisation des lignes de crédits, les médiocres taux de remboursement et la consommation rapide des fonds de garantie mis en oeuvre. Sur ces constats partagés, en schématisant un peu, deux écoles se séparent au niveau de la réponse à donner tout en se fixant comme objectifs explicites la pérennité des interventions.

À la suite d'un important programme d'évaluation, l'Usaid reproche aux interventions leur coût, leur impact difficilement mesurable et la nécessité de réinjecter à intervalles réguliers des fonds pour assurer la continuation du projet.

La *démarche minimaliste* que l'Usaid se propose de soutenir diffère profondément de l'approche antérieure : il s'agit de toucher le plus grand nombre possible de clients (et non plus uniquement le public étroit des entreprises), de minimiser les risques en s'adressant principalement aux activités existantes, de se limiter à l'offre de produits financiers (principale demande des clients), de s'adresser au plus grand nombre sans exclusion (bien au contraire) le commerce et les services. Acep⁵ au Sénégal et K-REP⁶ au Kenya illustrent tous deux, avec des méthodologies différentes, cette démarche expérimentée au début des années 90.

De l'autre côté, l'Union européenne, sur le même constat, développe une nouvelle génération de programmes. Comme les banques ne financent pas les petites entreprises, malgré les différentes incitations, le Fed élabore des interventions complètes, *intégrant* les différents services et le financement. Ces programmes visent aussi explicitement la pérennité, et reposent pour ce faire sur des objectifs quantitatifs ambitieux. Et à la différence de la première génération, ces programmes échappent progressivement à la tutelle de l'État.

La CFD enfin, met en oeuvre directement à travers son réseau d'agences un instrument de financement des petites entreprises, les appuis aux initiatives productrices de base (AIPB), en prenant en compte la création et le développement des entreprises.

UNE CONCENTRATION DE L'OFFRE SUR LE FINANCEMENT ET LES MICRO-ENTREPRISES

⁵ Acep : Agence de crédit pour l'entreprise privée jusqu'en 1993 et Alliance de crédit et d'épargne pour l'entreprise depuis cette date.

⁶ K-REP : Kenya – Rural Enterprise Program, projet de développement initié par l'Usaid au Kenya en 1988. Ce projet s'est depuis autonomisé sous la forme d'un établissement bancaire (1997).

Par rapport au début des années 90, l'évolution a été assez profonde.

D'une part, la CFD a interrompu à la fin 1995 son guichet AIPB. Dans l'ensemble, elle considère en effet ce type de démarche comme coûteuse (mobilisation d'un personnel important), délicate à gérer en direct (difficulté d'analyse du milieu des petits entrepreneurs), soumise à des contraintes internes pesantes (en particulier des prêts en francs avec un risque de change endossé par l'emprunteur) et finalement (très) peu performante en termes de remboursements. L'Acep, de son côté, est devenue à l'issue de négociations avec le Gouvernement sénégalais une mutuelle d'épargne crédit en 1993. Sa méthodologie est restée la même, même si le plafond et la durée du crédit augmentent progressivement sous la pression d'une partie de la clientèle. Les derniers exercices financiers de l'Acep se caractérisent par un trop-perçu croissant. Le défi principal de l'institution se situe aujourd'hui au niveau de la transformation des clients en sociétaires.

La démarche intégrée, dont l'archétype est un peu Crédit-Initiative⁷ au Mali, est elle aussi allée au bout de sa logique. Le projet s'est en effet transformé en 1994 en un établissement financier agréé par la BCEAO tout en conservant ses fonctions d'appui-conseil et de montage de nouveaux dossiers. Toutefois, la concentration sur la création et le financement de l'investissement, la couverture du territoire national (sept agences à travers le pays) et l'exclusion de certains publics et outils (commerce, financement du fonds de roulement) contribuent à en faire une expérience extrêmement coûteuse (plus de 30 millions d'Écu depuis 1987) difficilement répliquable.

Enfin, une nouvelle génération de programmes a progressivement vu le jour (Fidi en Côte d'Ivoire, Maison rurale de l'entrepreneur en Guinée) en tirant partiellement la leçon des expériences antérieures. Ces expériences nouvelles combinent une prise en compte des déterminants de la pérennité des interventions, des stratégies de minimisation des risques et des coûts avec une volonté explicite de ne pas exclure le public des petites entreprises et d'offrir une combinaison de services (appui-conseil et formation) avec du financement.

Mais dans l'ensemble, l'époque se caractérise par une concentration en matière d'offre de services et en matière de public. Dans un contexte marqué par un certain désengagement des bailleurs, les démarches actuelles tendent à privilégier une approche en terme de financement et à mettre l'accent sur l'équilibre financier des dispositifs comme critère d'évaluation des programmes.

En terme de publics, les actions privilégient les micro-entreprises et activités génératrices de revenus

L'offre de dispositifs et de services tend aujourd'hui à se concentrer sur le segment des activités génératrices de revenus (AGR) et des micro-entreprises, caractérisées comme des activités de petite taille (auto-emploi ou deux/trois personnes), parfois temporaires et sans local fixe ou spécialisé et souvent de nature commerciale. Il s'agit en général de dispositifs minimalistes, axés sur le petit crédit en fonds de roulement, disposant de mécanismes efficaces de garanties et privilégiant le suivi des remboursements plutôt qu'un suivi des activités. L'offre se concentre quasi-exclusivement sur les aspects financiers (en particulier le financement du fonds de roulement) et les caractéristiques du public n'exigent pas de réelles études de dossiers, ni de suivi/conseil.

⁷ Cisa : *Crédit initiative SA*.

La concentration des interventions sur un public de micro-entrepreneurs et d'AGR, n'est pas choquante en soi. Elle témoigne en effet d'une prise en compte d'une réalité numérique, la micro-entreprise, trop largement ignorée jusqu'à présent. Il n'est toutefois pas compréhensible et justifiable que cette réorientation se traduise dans les faits par un réel désintérêt des actions en matière de petites et moyennes entreprises, alors même que leur nombre, leurs caractéristiques et certaines opportunités en terme de marché méritent des services adéquats.

En terme de contenu, les interventions privilégient le financement

L'émergence de la micro-finance renforce une concentration des offres de services en faveur des micro-entreprises. Mais les recettes de la micro-finance ne sont pas transférables telles quelles en matière de petite entreprise.

Outre l'immobilisation de fonds à moyen terme, l'analyse de la rentabilité de l'investissement est coûteuse (qu'elle soit effectuée à l'interne ou sous-traitée), le marché pour cette offre de produits financiers est plus étroit que pour le petit crédit et le suivi de l'entreprise est indispensable, entre autres, au remboursement du prêt. De plus, à la différence du micro-crédit et du court terme, le financement de l'investissement impose un certain temps d'analyse du projet car la décision de crédit ne peut plus se faire uniquement sur la base d'une histoire de crédit partagé avec l'entrepreneur (progressivité des prêts) une fois que les sommes deviennent plus importantes.

D'autre part, la réalisation des garanties devient aussi plus laborieuse et plus aléatoire. L'augmentation du plafond induit donc également des problèmes d'analyse technique des dossiers soumis, d'où un nécessaire recours à une sous-traitance technique ou à une spécialisation de cadres sur ce thème, et donc, quelle que soit la solution retenue, un coût de traitement de dossier important.

Clientèle moins nombreuse, services plus spécialisés et d'un coût de revient supérieur, faut-il abandonner l'offre de services aux petites et moyennes entreprises ?

Nous ne le pensons pas, bien au contraire. Nous plaçons en faveur d'un élargissement de l'offre de services financiers et non-financiers de manière à répondre aux demandes des petites et moyennes entreprises. Nous verrons que cet élargissement implique la mise en oeuvre de nouvelles démarches d'interventions.

LES DÉTERMINANTS D'UN ÉLARGISSEMENT DE L'OFFRE DE SERVICES

Une prise en compte du moyen terme en matière de financement

Dans la majorité des pays, les besoins en financement des petites unités, surtout lorsqu'il s'agit d'immobilisations à moyen terme, ne peuvent être pris en compte qu'à travers une lente accumulation interne et/ou le recours à une épargne familiale (au sens large).

La multiplication des dispositifs de micro-finance conduit à amplifier l'offre de produits financiers à l'attention d'un public de micro-entrepreneurs et d'activités génératrices de revenus. Lorsqu'elle

est bien conduite (rigueur de gestion, formation des cadres, méthodologie adaptée, recherche de pérennité, taux d'intérêts réels, etc.), cette démarche peut répondre aux besoins des micro-entrepreneurs et des activités génératrices de revenus (crédits à court terme, pas ou très peu d'investissement, remboursements hebdomadaires ou mensuels, garanties collectives, coûts de transactions réduits, etc.) dans des conditions plus favorables que la concurrence (usuriers, prêteurs à gage, etc.). Le besoin de financement de l'investissement⁸ a donc tendance à être difficilement pris en compte par les dispositifs de financement. L'indispensable nécessité de se conformer aux conditions de la pérennisation financière contribue à cette évolution.

Outre l'immobilisation de fonds à moyen terme, l'analyse de la rentabilité de l'investissement est coûteuse (qu'elle soit effectuée à l'interne ou sous-traitée), le marché pour cette offre de produits financiers est plus étroit que pour le petit crédit et le suivi de l'entreprise est indispensable, entre autres, au remboursement du prêt.

À l'exception des (rares) dispositifs finançant le moyen terme, trois types d'institutions sont susceptibles de prendre en compte cette offre de services. D'une part, la montée en puissance de certaines institutions de micro-finance tend à les confronter à de nouveaux besoins et à de nouvelles clientèles. D'autre part, la maturation d'institutions de financement du monde rural (Fececam, Mucodec, etc.) les conduit à s'intéresser à l'urbain et à l'entreprise. Enfin, certaines banques (la Boa⁹ au Bénin, par exemple) s'intéressent à un public d'entreprises.

† **La montée en puissance des institutions de micro-finance :**

La micro-finance peut-elle, d'une part, relever le plafond des crédits et étendre la durée des prêts, et d'autre part, modifier les conditions de remboursement (introduction d'une période de grâce, remboursements mensuels, etc.) et pratiquer des taux d'intérêts moins élevés pour des prêts à moyen terme ?

Les avis divergent sur la question. Certains observateurs pertinents parient sur une extension de l'offre de produits de la part des institutions de micro-finance une fois la pérennité (financière et statutaire) acquise alors que d'autres considèrent plutôt cette extension comme contre nature car elle tendrait à limiter la rentabilité des opérations (prise en compte des frais d'étude de dossiers par exemple) tout en la privant des dispositifs opérationnels de couverture des risques spécifiques aux petits crédits.

Au Sénégal, Acep a choisi d'augmenter progressivement son plafond de crédit pour le porter à 15 millions de FCFA tout en étendant parallèlement le délai maximum de prêt à 18 mois. L'individualisation des prêts, caractéristique d'Acep par rapport à d'autres dispositifs basés sur des garanties de groupe, lui a ainsi permis de modifier son offre pour suivre l'évolution des besoins d'une fraction de sa clientèle. La démarche est intéressante mais ne représente pour l'instant qu'une très faible partie de l'encours d'Acep. Il est donc tout-à-fait envisageable que des institutions pérennes de micro-finance diversifient progressivement leur offre de produits. Nous posons toutefois l'hypothèse que cette évolution encourageante restera limitée sous la contrainte de trois facteurs décisifs et d'ordre différent :

⁸ Et ceci malgré un développement d'outils financiers plus ou moins nouveaux en liaison avec les organisations internationales et les banques africaines (Boad, Bad...) à l'attention de la fraction supérieure des PME. Il s'agit de sociétés de capital-risque, de sociétés de leasing (voire Equipbail au Bénin par exemple), de bourses (Abidjan), de fonds d'investissement, de nouveaux fonds de garantie, etc.

⁹ Boa : Bank of Africa.

- † les institutions de micro-finance à succès sont désormais contraintes de rémunérer leurs ressources nouvelles (épargne des membres parfois, mais aussi plus souvent emprunts auprès des bailleurs [SFI, CFD, CGAP, etc.]). Cette contrainte nouvelle devrait plutôt tendre à maximiser la rentabilité des opérations plutôt qu'à les étendre à un public plus risqué et avec une immobilisation plus longue des ressources ;
- † le financement de l'investissement impose un certain temps d'analyse du projet car la décision de crédit ne pourra plus se faire uniquement sur la base d'une histoire de crédit partagée avec l'entrepreneur (progressivité des prêts) une fois que les sommes deviennent plus importantes. D'autre part, la réalisation des garanties devient également plus laborieuse et plus aléatoire. L'augmentation du plafond induit donc également des problèmes d'analyse technique des dossiers soumis, d'où un nécessaire recours à une sous-traitance technique ou à une spécialisation de cadres sur ce thème ; et donc, quelle que soit la solution retenue, un coût de traitement de dossier important ;
- † enfin, la rentabilité prévisionnelle des investissements permettra-t-elle aux entrepreneurs de payer pour un emprunt à moyen terme les taux d'intérêts affectés par les dispositifs de micro-crédit aux prêts à court-terme ? La durée de remboursement (et l'existence ou non de délais de grâce) des prêts sélectionne en effet le type d'activités. Il est tout-à-fait possible de rembourser un emprunt important dans un délai réduit lorsqu'il s'agit d'un fonds de roulement pour une activité commerciale, c'est beaucoup moins évident lors de l'achat d'un nouvel équipement à amortir.

† **La maturation des institutions de financement rural les confronte à l'urbain et à l'entreprise :**

Tout en s'inspirant de modèles et de méthodologies différentes (crédit rural, crédit mutuel, caisses d'épargne et de crédit, etc.), nombre d'expériences ouest-africaines ont désormais atteint l'âge de maturité¹⁰. Leurs sociétaires ou clients se comptent souvent en dizaines de milliers, les dépôts atteignant fréquemment plusieurs milliards de FCFA ; cadres et agents de valeur sont formés, expérimentés, et (dans les meilleurs cas) fidélisés. La transformation de ces expériences en institutions bancaires ou financières leur impose d'asseoir leur rentabilité, et partant les poussent à analyser des segments de marchés nouveaux.

De plus, l'importance des dépôts accumulés dans un contexte de moindre rémunération possible de ces fonds auprès des banques centrales, les conduits à explorer les sources potentielles d'affectation rentable de ces capitaux.

En somme, les institutions de financement du monde rural se confrontent désormais à la ville et à l'entreprise. Ainsi et sans exclusive, les Mucodec au Congo ont ouvert des bureaux à Brazzaville et Pointe-Noire, la Fececam (Bénin) fait de même à Cotonou et dans les villes moyennes de l'intérieur (Parakou, etc.). Et de fait, dès le milieu des années 90, des financements d'entreprises urbaines¹¹ ont lieu.

Si l'expérience est prometteuse, elle n'en reste pas moins à ses premiers balbutiements. Elle implique entre autres :

¹⁰ Même si le séminaire du Praoc (octobre 1997) a permis de souligner la fragilité de nombre d'expériences au niveau de l'équilibre financier.

¹¹ Pour des montants parfois importants. L'investissement le plus important des Mucodec au Congo était ainsi supérieur à 40 millions de francs CFA dans une boulangerie à Brazzaville (entretien avec M. Papillon en juillet 1996).

- † une formation spécifique des personnels à la prise en compte et à l'analyse des projets d'entreprises ;
- † une adaptation des formules et des types de garanties à exiger ;
- † de convaincre membres du CA et sociétaires (généralement issus du monde rural) de l'intérêt et de la rentabilité potentielle d'une insertion urbaine ;

Autant d'éléments qui prendront du temps.

Il est en somme possible aujourd'hui de poser raisonnablement l'hypothèse d'une implication plus importante des institutions financières rurales les plus stables et les plus saines dans le financement des activités urbaines, et en particulier d'entreprises. Cette évolution devrait toutefois être progressive ; il n'y a donc pas à attendre à moyen terme de prise en compte massive des demandes en financement émanant d'entrepreneurs et de porteurs de projets.

† **Vers une plus grande implication des banques dans le financement des entreprises ?**

L'énoncé est audacieux et semble, *a priori*, démenti par l'expérience et l'observation attentive de leurs pratiques récentes.

La surliquidité actuelle des banques africaines procède d'éléments profondément différents de la réalité prévalant dans la décennie 80. Les opportunités nationales et, surtout, internationales de placements rémunérateurs caractérisant l'époque se sont en effet très largement estompées. Le placement à l'étranger du franc CFA est devenu extrêmement difficile, les rémunérations offertes sur le marché international ont très fortement baissé et enfin, la rémunération des dépôts auprès de la Banque centrale varient désormais (procédure des enchères) et dépassent rarement 5 % en Afrique de l'Ouest en 1996. La modification profonde des opportunités de placement devrait toutefois les conduire à adopter une démarche de prospection commerciale, et partant à envisager certains financements de petites entreprises (même à moyen terme).

L'évolution de la démarche bancaire dépendra largement des opportunités économiques (avantages comparatifs, tensions politiques, croissance ou stagnation, etc.) et des spécificités nationales, l'exemple de la Boa (*Bank of Africa*) illustre l'hypothèse d'une plus grande prise en compte du financement des petites entreprises. L'exemple du Bénin démontre en effet une disponibilité et une volonté institutionnelle claire de répondre à des demandes de financements émanant d'entrepreneurs lorsque la possibilité d'articulation avec un dispositif d'appui existe. Au Bénin, la Boa collabore en effet avec un dispositif d'appui (le Papme) financé par la Banque mondiale. Le Papme analyse les dossiers, évalue la fiabilité de l'entrepreneur ou du promoteur, puis assure le suivi. La Boa est présente au Comité de crédit et a détaché, à mi-temps, un cadre pour suivre le programme. L'opération constituant surtout pour la banque une prospection commerciale, l'analyse *in-vivo* d'un nouveau secteur et la constitution de ce qu'elle espère voir devenir une nouvelle clientèle.

Face à cette expérience intéressante, l'ensemble des témoignages reste toutefois largement négatif aujourd'hui. La Boa n'est-elle alors que l'arbre qui cache le désert ? Les difficultés rencontrées par le programme Adeva à Madagascar dans ses relations avec la BTM (Banque publique malgache) tendent plutôt à conforter l'opinion d'une difficile prise en compte par les banques du financement du moyen terme des petites (et moyennes) entreprises. Il ne peut s'agir face à ce constat de spécialiser une institution sur ce créneau relativement étroit, mais il nous semble indis-

pensable d'appuyer une certaine prise en compte du besoin de financement de l'investissement. Il ne s'agit pas de le rendre obligatoire mais de ne pas l'exclure systématiquement.

‡ **L'attention des bailleurs et un effort de créativité de la part des opérateurs :**

C'est fondamentalement le rôle des bailleurs d'accompagner ces démarches. Il ne s'agit de les imposer aux institutions financières, mais d'appuyer les démarches allant dans le sens d'un élargissement raisonnable de l'offre de produits financiers. Cet accompagnement est envisageable sous plusieurs formes :

- ‡ prise en charge partielle de la formation du personnel à l'analyse de dossiers d'investissement d'entreprises ;
- ‡ fonds de garantie partiels et non automatiques (jusqu'à 50 % du capital prêté par exemple) laissant à l'institution financière une part conséquente du risque ;
- ‡ mise à disposition de ressources financières à des fins de cofinancement de certains prêts.

Il s'agit en somme de recettes assez classiques. Mais la différence fondamentale réside dans les critères de mise en oeuvre : à la différence du passé, il ne s'agit pas d'encourager une politique de crédit assez volontariste mais d'accompagner de manière rigoureuse les évolutions d'institutions financières souhaitant prendre en compte du financement à moyen terme. Il ne s'agit plus d'offrir des avantages (dotations en ressources, garanties totales, etc.) mais de prendre en charge une partie du risque.

Une hypothèse plus créative se situe au niveau de l'articulation de l'institution financière avec un service d'appui extérieur, connaissant le milieu et susceptible de réaliser les études fines de dossier, et le suivi. Cette forme d'externalisation des coûts est d'autant plus envisageable si elle associe une institution financière avec une obligation d'équilibre financier (ou de rentabilité) avec un dispositif partiellement subventionné. Il y a à ce niveau un réel champ d'expérimentation.

En matière de services non financiers, le défi consiste à maintenir l'offre grâce à de nouvelles modalités d'intervention

L'offre de services d'appui-conseil, formation souffre actuellement de la prééminence accordée au financement. En observant les nouvelles démarches ou projets initiés, les services d'appui sont très largement supplantés par des programmes de financement, et en particulier de micro-crédit. Au-delà d'un glissement des pratiques de développement vers la problématique spécifique du financement, deux arguments sont fréquemment utilisés pour justifier cette évolution. D'une part, les impacts de ces services seraient faiblement mesurables et d'autre part, la pérennité financière des institutions de services non-financiers serait inenvisageable.

Ces remarques sont partiellement exactes. Ainsi, aucune expérience africaine d'appui-conseil ou de formation n'est aujourd'hui en mesure de couvrir de manière significative ses frais de fonctionnement avec les ressources perçues sur ses prestations. D'autre part, la clientèle de ces services ne se caractérise pas bien souvent par un effet de masse ; dans l'ensemble, les entreprises sont plus importantes en taille et moins nombreuses que dans le cas de la micro-finance.

Pour autant, ces arguments ne sont pas systématiquement recevables sur le fond. D'une part, les services d'appui-conseil et d'autres services financiers sont susceptibles de générer des im-

pacts intéressants (meilleure gestion de l'unité, maximisation de l'équipement, accès à de nouvelles opportunités de marchés, etc.) auprès de certains segments du secteur privé, et en particulier au niveau des petites et moyennes entreprises. L'impact de ces actions sur les micro-entreprises est dans l'ensemble inférieur en raison des tendances involutives du secteur et de l'aspect décisif que représente pour elles l'accès à des sources permanentes de petits fonds de roulement.

Il n'est plus possible toutefois de construire ces interventions comme par le passé, c'est-à-dire sans se préoccuper du coût global de la démarche, ni de prendre en compte le futur de l'intervention ou la satisfaction des clients.

Au-delà d'une rupture dès le départ avec les éléments négatifs de l'image « projet de développement » (salaires élevés, aisance matérielle suscitant les convoitises, etc.), trois critères nous semblent particulièrement pertinents et nécessaires pour la mise en oeuvre future de services d'appui-conseil, formation. Ainsi, l'adaptation et l'adéquation des services aux caractéristiques du public constituent un premier niveau d'exigence. Beaucoup de petites entreprises sollicitent des actions personnalisées qui sont à la fois un défi technique pour l'opérateur et une condition pour fidéliser sa clientèle.

À un second niveau, la validation des services par les entrepreneurs nous semble devoir être systématiquement prise en compte. La validation correspond à une relation exigeante basée sur la satisfaction du client. Elle suppose que l'entrepreneur soit libre de choisir le service et qu'il ne constitue pas un élément de parcours obligatoire pour autre chose (de l'accès au crédit par exemple). La contrepartie du libre choix du service est sa facturation, totale ou partielle, à l'entrepreneur. Outre sa contribution à l'économie du service, le paiement des services permet de vérifier l'implication de l'entrepreneur. Serait-il longtemps prêt à payer pour un service qui le déçoit ou l'indiffère ?

Le dernier défi se situe au niveau de la pérennité de ces services non-financiers. Nous avons vu que les expériences en cours n'atteignaient pas l'équilibre financier à partir des ressources générées par l'activité. Or ce critère s'est largement imposé comme l'élément décisif de beaucoup d'évaluations de programmes.

Face à cela, nous plaidons en faveur d'un effort systématique et impératif de construction de l'économie de l'intervention, dès sa conception. Cela signifie d'abord minimiser les coûts globaux de l'intervention, travailler à l'implication forte, à la formation et à la fidélisation des cadres, et enfin rechercher la satisfaction de la clientèle. Cette base acquise, il nous semble nécessaire de travailler de manière originale à construire une économie pérenne de l'intervention.

Elle repose nécessairement sur une facturation des services à la clientèle ; cette pratique souvent acceptée dans son esprit est aujourd'hui très rarement pratiquée. Sur cette base, et avec l'expression de la satisfaction de la clientèle, il est tout-à-fait possible de négocier des subventions partielles et complémentaires avec un panel de bailleurs. Enfin et troisième élément, la pression fiscale accrue sur les petites entreprises justifie de l'étude des modalités d'un transfert éventuel de ressources publiques en financement complémentaire de dispositifs d'appui-conseil. Cette dernière composante, la moins évidente aujourd'hui constitue pourtant un impératif à moyen terme.

Les modalités concrètes et précises de cette économie tripartite des dispositifs d'appui-conseil constitue un champ impératif d'imagination et d'expérimentation pour les opérateurs.

Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment gérer le rapport entre offre technique et offre de financement ? Comment permettre aux différents acteurs du développement local de trouver les façons de travailler entre eux ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales ou des opérateurs techniques ? En fonction de quelles visions des rapports entre État et société civile ? Quelles méthodes et savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ? Est-il réaliste de prétendre rééquilibrer les rapports de force par une entrée opérationnelle ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut savoir comprendre et prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention, des problèmes concrets et des façons de les gérer.

Au service des intervenants de développement, la série Transverses souhaite être un lieu de débat théorique, stratégique et méthodologique sur ces questions, de façon transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise, de capitalisation d'expérience ou de recherche, qui offrent un intérêt particulier en termes de démarches d'intervention, sur les plans de la stratégie et des méthodes.

† Ce texte de Transverses est diffusé via le site Web du gret (<http://www.gret.org>).

Groupe Initiatives

30 rue Sainte-Hélène 69002 Lyon

Tél. 04 72 77 87 50

Fax 04 72 41 99 88

GRET

211-213 rue La Fayette 75010 Paris

Tél. 01 40 05 61 61

Fax 01 40 05 61 10

librairie@gret.org