

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/99/06

Enseignements sur les politiques et programmes d'appui aux microentreprises

Sarah MARNIESSE

microentreprises

Sarah Marniesse¹

¹ DIAL-Université Paris I-Sorbonne

Tables des matières

Introduction.....	4
1. Méthodologie : Définition des groupes-cibles, objectifs et formes d'intervention appropriées.....	5
1.1. Groupes-cibles.....	5
1.2. Objectifs.....	7
1.3. Les formes d'intervention.....	9
2. Principaux programmes d'appui.....	10
2.1. Les packages.....	11
2.2. Les programmes minimalistes.....	11
2.3. Les programmes orientés vers un développement de la demande.....	13
2.4. Le rôle des politiques macroéconomiques.....	16
2.4.1. Action sur l'offre.....	17
2.4.2. Action sur la demande.....	17
3. Les leçons à tirer.....	18
3.1. Les difficultés de l'évaluation.....	18
3.2. Quelques leçons.....	19
3.2.1. L'échec des packages.....	19
3.2.2. Le succès des programmes minimalistes de micro-crédit : oui, mais pour quoi faire?.....	19
3.2.3. La formation et l'assistance technique s'avèrent souvent peu efficaces.....	20
3.2.4. L'assistance technique en complément d'un appui à la mutation de l'activité : les bonnes analyses de la « technologie appropriée » et des linkages.....	20
4. Conclusions : quelques recommandations de politiques économiques.....	23
4.1. Le double avantage de l'appui à la croissance des microentreprises.....	23
4.2. L'importance d'une rationalisation des dépenses des programmes d'appui.....	23
4.3. Quels programmes efficaces ?.....	25
4.3.1. Un cadre macroéconomique qui ne doit pas être contradictoire avec les mesures privilégiées.....	25
4.3.2. Une priorité : l'insertion sur des marchés moins saturés.....	26
Bibliographie.....	27

Tables des illustrations

Tableau 1 : Typologie des microentreprises.....	6
Tableau 2 : Méthodologies des programmes de prêts.....	13
Figure 1 Groupes-cibles et stratégies d'appui à la microentreprise.....	9

Introduction

Depuis une quinzaine d'années, le secteur des microentreprises, principal pourvoyeur d'emplois dans les PED, occupe une place majeure dans les stratégies de développement. Longtemps ignoré, voire harcelé dans le but d'y limiter la fraude fiscale, il est aujourd'hui réhabilité par les bailleurs de fonds et la plupart des gouvernements qui reconnaissent son rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté. Les politiques d'appui à ce secteur peuvent prendre la forme d'interventions indirectes (politiques macroéconomiques) ou directes (programmes ciblés). Ces dernières, plus faciles à mettre en œuvre, constituent aujourd'hui une composante importante de l'aide au Tiers-Monde.

La légitimité des interventions en faveur du secteur des microentreprises est ancienne dans certains PED anglophones, comme en Inde par exemple, où elle traduisait la volonté de développer l'entrepreneuriat local. Elle ne s'est imposée en Afrique que récemment, sous l'impulsion des bailleurs de fonds, pour des motifs plus sociaux qu'économiques : parallèlement à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, l'appui au secteur informel est surtout perçu aujourd'hui comme un moyen de lutter contre la pauvreté. En outre, l'objectif économique de construction d'un tissu industriel efficace s'est avéré crucial et motive une partie des programmes mis en œuvre.

Les objectifs, stratégies et outils sont multiples. Quant à l'impact des différents types de programmes, il reste largement débattu. Répondent-ils vraiment aux besoins des microentreprises ciblées et atteignent-ils les objectifs fixés ? Leur coût n'est-il pas trop élevé comparé à leurs résultats ? Les politiques macroéconomiques, autre type d'intervention dans une perspective d'appui à la microentreprise, ne sont-elles pas négligées à tort ?

Les groupes-cibles (bénéficiaires des programmes), les objectifs (selon les besoins prioritaires des bénéficiaires) et les formes d'intervention appropriées sont présentés dans une première partie méthodologique. Une deuxième partie détaille les principaux programmes d'appui. Enfin, les principales conclusions qui ressortent aujourd'hui de leur mise en œuvre sont exposées dans une troisième partie, sachant que le recul manque encore pour les apprécier définitivement.

1. Méthodologie : Définition des groupes-cibles, objectifs et formes d'intervention appropriées

Une politique d'appui efficace répond à des besoins spécifiques de la population ciblée, selon une méthodologie adaptée aux caractéristiques de cette population. L'analyse des caractéristiques des microentreprises et de leurs besoins prioritaires est donc un préalable indispensable à la définition de mesures efficaces. Cette analyse fait l'objet d'un document de travail antérieur². Nous n'en retenons que les conclusions utiles à cette étude (typologie des groupes cibles, potentialités et besoins) et présentons ensuite les objectifs et méthodologies d'intervention adaptées à ces conclusions.

1.1. Groupes-cibles

Le segment des microentreprises est hétérogène. Les potentialités de revenu et de développement y sont incomparables selon que l'on se place à l'une ou l'autre extrémité du segment et les besoins diffèrent d'une entreprise à l'autre. A l'issue d'une étude sur les modes de fonctionnement et les dynamiques de microentreprises africaines et latino-américaines (cf op.cit.), il nous est apparu pertinent de distinguer, au sein de ce continuum de microentreprises, quatre catégories distinctes à l'aide de variables discriminantes, corrélées entre elles, que sont :

- le nombre d'actifs
- le niveau de capital humain et matériel
- le volume et la stabilité de la demande
- le rapport aux réglementations
- la nature de la main d'œuvre

Le tableau suivant présente la typologie établie.

² cf S.Marniesse, 1998

Tableau 1 : Typologie des microentreprises

	Caractéristiques des microentreprises	Typologie Mead	Potentialités de croissance
①	1 ou 2 actifs pas de capital humain ou matériel demande très faible informalité	(embauches liées au surplus d'offre de travail)	Nulle Objectif : obtention d'un revenu minimum
②	2-5 actifs microentrepreneur peu formé et averse au risque souvent aides familiaux ou apprentis non rémunérés peu de capital productif demande assez faible mais « viable » informalité assez forte	<i>Supply-push forces</i> , avec une faible partie de l'embauche liée à la demande	Très limitée Objectif : obtention d'un revenu minimum stable
③	3-9 actifs microentrepreneur un peu formé et décidé à développer son entreprise main d'œuvre mixte capital productif existant demande instable entre informalité et formalité	<i>Demand-pull forces</i> , avec une faible partie de l'embauche non liée au niveau de demande car non rémunérée	Possibilité de consolidation et de développement
④	6 actifs et plus microentrepreneur formé main-d'œuvre salariée capital productif important demande assez stable, secteur privilégié, niches ... formalité	(embauches liées aux évolutions de la production)	Potentialités de développement et de modernisation

Cette typologie rejoint celle proposée par Donald Mead (1994), selon un critère de nature de l'embauche (qui résulte soit de la demande croissante en biens, soit de l'offre excédentaire de travail). Plus les entreprises sont formelles et capitalistiques, plus les embauches sont liées au niveau de la production.

Il est ressorti de notre étude que les quatre groupes ainsi établis se caractérisaient par des potentialités de développement spécifiques. D'où la nécessité d'adapter les politiques d'appui aux types de microentreprises ciblées. Les microentreprises des groupes 1 et 2 disposent de niveaux de capital humain et matériel très faibles et ne cherchent pas à se développer. Elles ont pour seul objectif de procurer un revenu minimum au ménage des microentrepreneurs. Il semble inutile de leur proposer des prêts à moyen à terme ou une formation à des technologies de production modernes. En revanche, une initiation à la comptabilité et des petits prêts à court terme pour acheter des matières premières peuvent s'avérer très utiles.

A l'opposé, les microentreprises du groupe 3 pourraient se développer si elles avaient accès à des crédits suffisants et parvenaient à stabiliser, par différentes stratégies, le niveau de leur demande.

Ainsi, ces quatre groupes constituent des groupes-cibles qui requièrent des politiques adaptées à leurs besoins et leurs potentialités.

1.2. Objectifs

Les microentrepreneurs affichent soit un objectif d'obtention de revenu minimum, soit une ambition de croissance et de modernisation. De la même façon, les politiques et programmes d'appui à la microentreprise ont principalement deux objectifs : conçus à l'origine dans la perspective de soutenir le développement des micro et petites entreprises modernes (modèle indien, élaboré par Staley et Morse dans les années 60), ils se sont, depuis que la croissance du chômage est devenu la préoccupation majeure, surtout orientés vers la création d'emplois et de revenus, en visant les microentreprises les plus précaires et en favorisant l'auto-emploi.

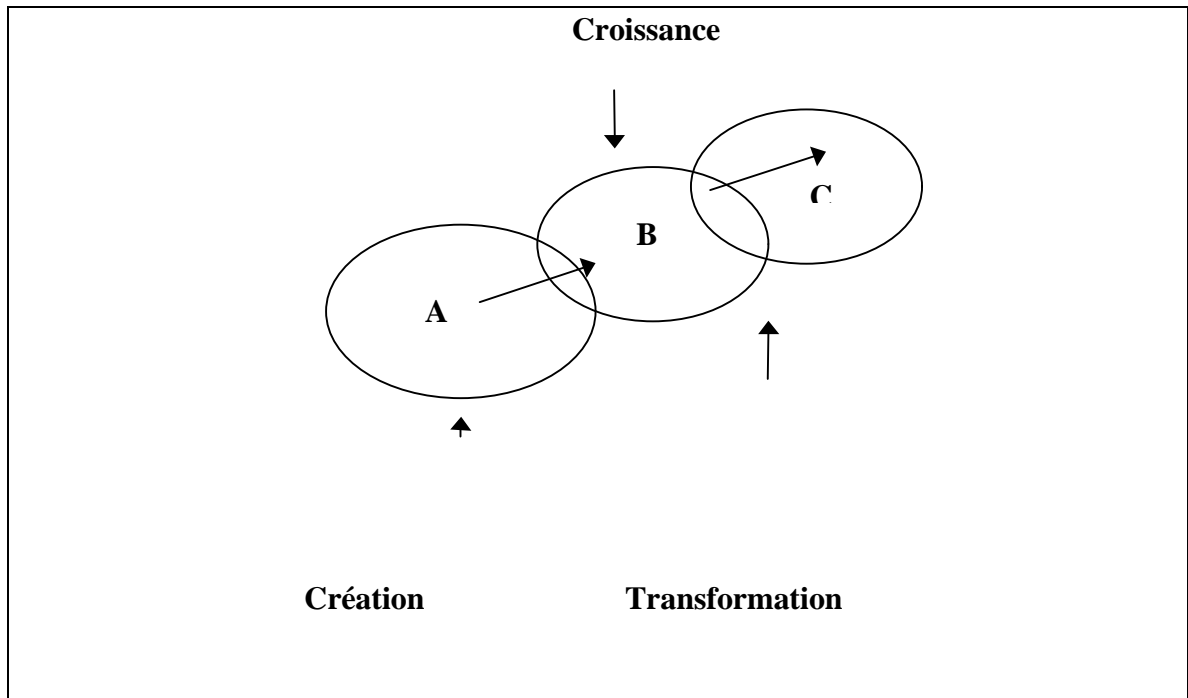
L'objectif de croissance et de modernisation des microentreprises du segment supérieur continue cependant d'être débattu et d'inspirer des programmes. Non seulement cet objectif est crucial dans un contexte où l'industrialisation par le haut a échoué, mais un certain nombre de travaux empiriques et théoriques actuels prêchent également en sa

faveur : les travaux de Liedholm et Mead (1987) montrent que les petites entreprises sont compétitives et utilisent de manière plus efficace que dans les autres segments leurs ressources ; les travaux de D.Birch (MIT) révèlent qu'une grande proportion des emplois créés aux Etats-Unis l'est dans les petites entreprises de moins de 20 salariés, et qu'à la fin des années 80, les emplois créés dans les entreprises de moins de 100 employés représentaient 80% de l'ensemble des nouveaux emplois ; la littérature récente sur les regroupements de petites entreprises (districts industriels, Piore et Sabel) mettent l'accent sur leur efficacité économique.

Cet objectif, s'il est crucial, ne peut pas être affiché pour l'ensemble des microentreprises. Seules les microentreprises les plus solides, celles des groupes 3 et 4, sont susceptibles de répondre positivement à des politiques de croissance et de modernisation.

Le schéma qui suit présente les objectifs et les groupes-cibles auxquels ils s'appliquent.

Figure 1 : Groupes-cibles et stratégies d'appui à la microentreprise



À partir d'un schéma tiré de « Experiments in small and microenterprises development », USAID, 1989, et adapté à notre typologie

A = informel de survie et entreprises familiales qui ne souhaitent pas se développer : premier et second groupes de notre typologie

B = microentreprises familiales et non familiales susceptibles de se développer avec contraintes fortes : troisième groupe de notre typologie

C = micro et petites entreprises formelles : dernier groupe de notre typologie

Trois types de stratégies sont ainsi distingués :

- L'appui à la création de microentreprises, qui s'adresse aux plus pauvres pour les aider à démarrer une activité et à la faire fonctionner.
- L'appui à la croissance des microentreprises, qui vise à accroître les capacités de production de l'entreprise, et à soutenir la création d'emplois dans les microentreprises.
- L'appui à la transformation des microentreprises, dont le but est d'aider des microentreprises à se transformer en petites entreprises avec technologie.

1.3. Les formes d'intervention

L'intervention indirecte (par le biais de la politique macroéconomique) en faveur du secteur des microentreprises est moins courante que l'intervention directe (sous la forme de programmes d'assistance ciblés) pour cinq raisons principales :

- Longtemps, les politiques macroéconomiques ont favorisé le secteur des moyennes et grandes entreprises. L'idée prédomine aujourd'hui qu'il convient en premier lieu

d'éliminer les distorsions que ces politiques ont engendrées. C'est un des objectifs fixés par les PAS. Un environnement plus « neutre », donc moins défavorable à la microentreprise est considéré comme une première forme d'appui.

- Les politiques macroéconomiques sont souvent présentées comme incapables d'atteindre un secteur qui opère souvent en dehors du cadre institutionnel.

- Les politiques macroéconomiques doivent être élaborées dans le cadre d'une stratégie de développement national et rencontrent souvent des résistances.

- Les besoins spécifiques des microentreprises d'un secteur à l'autre sont mal connus.

- Les effets des politiques macroéconomiques sont plus difficiles à anticiper (on connaît mal les canaux de transmission) et sont certainement très différents d'un secteur d'activité à l'autre.

L'intervention directe par le biais de programmes ciblés définis et appliqués localement est beaucoup plus courante.

Les interventions directes visant l'offre, et principalement orientées vers la lutte contre la pauvreté (microcrédit par exemple), sont les plus répandues aujourd'hui. Toutefois, les conclusions d'études sur les obstacles à la croissance des microentreprises prêchent de plus en plus en faveur d'une intervention qui ne négligerait pas l'aspect « demande », en développant des compétences en marketing, en favorisant des liaisons intersectorielles notamment.

Nous étudions dans le paragraphe qui suit l'évolution des programmes d'appui mis en œuvre depuis une trentaine d'années et le bilan qu'il est possible d'en tirer.

2. Principaux programmes d'appui

Nous mettons l'accent sur quatre ensembles de programmes d'appui aux microentreprises, présentés dans l'ordre chronologique de leurs définitions : les packages, les programmes minimalistes, les programmes orientés vers un développement de la demande, les politiques macroéconomiques. Si les packages et programmes centrés sur un appui au développement de l'offre se fixent comme objectifs la croissance et la consolidation des microentreprises, en revanche, les programmes minimalistes (microfinance) ont une ambition plus réduite de lutte contre la pauvreté, en offrant à chacun la possibilité d'acquérir son outil de travail. Ils ont cependant souvent été complétés par des volets

formation et appui technique, perdant ainsi un peu de leur caractère minimaliste. Nous consacrerons un large développement à ces programmes de microfinance, qui tiennent une place croissante dans l'ensemble des programmes mis en œuvre actuellement dans les PED. Nous insisterons également sur l'importance des programmes d'appui à la demande comme les conclusions d'études récentes sur les obstacles au développement des microentreprises nous invitent à la faire.

2.1. Les packages

Ce terme anglo-saxon fait référence aux programmes très ambitieux de développement d'un entrepreneuriat « national », en vogue jusqu'à la fin des années 70. Lancé en Inde dans les années 60, ce modèle a séduit de nombreuses organisations internationales et organismes nationaux (OIT, ONUDI...) et s'est exporté un peu partout dans le monde dans les années 60-70 (Kenya, Bangladesh..).

Le but de ces programmes est de soutenir la création et le développement de petites entreprises en mobilisant de gros moyens pour une large panoplie de services : formation, recherches techniques, marketing, infrastructure, capital productif. Ils ont été appliqués en Afrique subsaharienne (sous la dénomination de dispositifs d'appui polyvalents). Les projets FED, par exemple, au Mali et au Sénégal ont débuté en 1984, puis ont été transformés, pour remédier aux difficultés de gestion, dans le sens du transfert de nombreuses fonctions à des cellules de développement (gestion des transferts), cabinets indépendants (fonction technico-économique), ou des banques pour le service crédit.

2.2. Les programmes minimalistes

A la fin des années 70, sous l'impulsion d'économistes américains qui tentent d'apprécier les effets des packages, leur efficacité commence à être contestée, et l'on prône leur abandon au profit de programmes minimalistes, résumés par le concept de « one single missing ingredient / one single tool » (Kilby et Bangasser, 1978), et caractérisés par la substitution d'appuis ciblés et ponctuels à des aides supposées globales et durables.

Le *microcredit* est le programme minimaliste par excellence. Cette démarche, centrée sur le financement, consiste à soutenir la création de très petites microentreprises et à répondre à leurs besoins en fonds de roulement dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

L'objectif d'autonomisation financière et de pérennisation institutionnelle de la structure financière est fixé dès le départ. Or, ces structures font face à des contraintes liées aux caractéristiques de leur clientèle (les petits emprunteurs n'ont pas de collatéraux, pas de biens à hypothéquer, peu d'épargne, ils n'ont besoin que de petits prêts, dont les coûts de gestion sont difficiles à amortir, etc.). Pour parvenir au double objectif d'autonomisation et de pérennisation dans ce contexte risqué, ces structures reposent sur les principes spécifiques suivants :

- les prêts doivent répondre exactement aux besoins : prêts rapidement octroyés, à court terme et de faibles montants, avec faibles coûts de transaction pour les clients.
- des techniques doivent permettre d'inciter aux remboursements (prêts conditionnés aux remboursements, groupes de garantie, pression sociale, parfois épargne forcée).
- les taux d'intérêt doivent refléter le coût d'octroi d'un prêt afin d'éviter une mauvaise utilisation de l'argent prêté.
- les coûts de gestion des programmes doivent être réduits par des mesures spécifiques (limitation des écritures, prêts à des groupes, décentralisation des décisions).

Minimalistes au départ, afin de réduire les coûts de mise en œuvre, ces programmes de crédit ont ensuite évolué dans trois directions principales:

- le volet « épargne » tient une place de plus en plus importante dans les programmes de « microfinance » car :

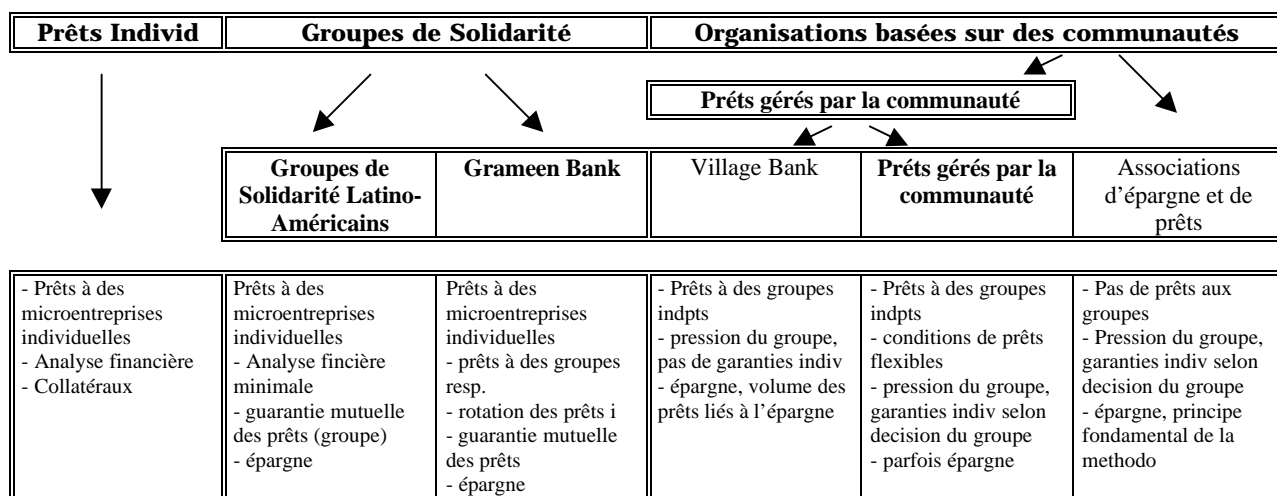
*L'épargne est très utile pour les programmes, en augmentant le volume et la stabilité des fonds disponibles, en abaissant leur coût, en favorisant l'autonomie financière des structures.

*Elle répond à un besoin des ménages en épargne de précaution

- Les programmes s'orientent progressivement vers une population de microentreprises mieux structurées, car elles sont davantage porteuses de développement, mais surtout parce qu'elles garantissent une croissance rapide de l'activité (même si le prêt de montants plus élevés est plus risqué).
- Les programmes sont complétés par des volets « services », comme un appui technologique ou une formation en marketing.

L'ensemble des programmes de microfinance sont généralement regroupés en sept catégories, synthétisées dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Méthodologies des programmes de prêts



à partir d'informations recueillies dans les manuels techniques de Care, Atlanta

L'autonomie financière n'est obtenue que lorsque le revenu d'une opération de crédit en couvre le coût (coût de gestion, coût des fonds, inflation).

Les différents programmes mis en œuvre ne sont pas tous au même niveau d'autonomie financière, et certains ne pourront jamais atteindre cette autonomie, ou l'atteindront au prix d'une évolution de la clientèle, donc de leurs objectifs initiaux.

2.3. Les programmes orientés vers un développement de la demande

Un double constat est à l'origine de ces programmes : (1) l'insuffisance et l'instabilité de la demande est le problème majeur rencontré par un grand nombre de microentreprises traditionnelles, qui vendent sur des marchés saturés ; (2) la libéralisation de nombreuses économies en développement crée des opportunités commerciales pour les petites structures, dans la mesure où elles sont capables de produire dans des secteurs plus technologiques et de se moderniser.

De plus en plus de programmes s'orientent vers le renforcement des capacités de production des microentreprises et leur positionnement sur des marchés plus dynamiques. Ces programmes visent essentiellement les microentreprises du segment supérieur, capables de répondre à une demande de produits de qualité. Deux types d'analyses nous semblent particulièrement intéressants.

La *technologie appropriée* est un concept développé pour souligner la nécessité d'adapter la technologie aux caractéristiques d'un contexte donné (faible taille des marchés par exemple). Si en apparence, la technologie appropriée est à inclure dans les programmes d'appui à l'offre, elle a en réalité pour but de répondre aux contraintes de demande. C'est en abandonnant les marchés saturés, les secteurs d'activité très concurrentiels et peu rémunérateurs au profit de «niches», de marchés moins concurrentiels que les microentreprises pourront se «consolider», se développer, voire se transformer en petites entreprises (A.Jeans, 1998). Il s'agit de permettre à des microentreprises de devenir plus productives sur des marchés moins saturés en accédant à une technologie adaptée qui lui permettra de répondre à une demande en biens ou services relativement élaborés et de qualité.

L'approche adoptée est souvent sectorielle. Il s'agit de repérer de manière systématique les opportunités de production qui existeraient dans certains secteurs d'activité pour les microentreprises (c'est-à-dire des activités pour lesquelles elles auraient un avantage comparatif) et de financer, pour un certain nombre d'entre elles, la technologie et la formation qui permettraient d'y répondre.

Des analyses actuelles insistent sur les bénéfices qu'il est possible de tirer de la mise en œuvre de tels programmes au sein de communautés où des entreprises performantes montreraient l'exemple à suivre. On parle également beaucoup du développement de technologie appropriée au sein de «clusters», qui favoriseraient les économies d'échelle.

Des programmes axés sur le marketing ont été développés, principalement autour du concept de linkages. Les linkages, ou liaisons inter-firmes, sont des relations commerciales entre deux entreprises qui en bénéficient mutuellement. Deux ensembles de travaux plaident aujourd'hui en leur faveur. Les travaux récents sur l'importance des liaisons inter-firmes (grandes firmes clientes dans l'automobile japonaise ; clusters, ou districts industriels en Italie du nord) et les études empiriques qui ont mis en avant l'importance des commandes gouvernementales dans le développement des petites entreprises [dans les PED, fournitures scolaires, uniformes, cf Cartier et Castaneda (1990), Souza (1990)) ou, aux Etats-Unis, semi-conducteurs, avec le cas de la Silicon Valley].

Il y a plusieurs formes de linkages. La plus connue est la sous-traitance. Il existe également les franchises, et les *clusters*, réseaux d'entreprises spécialisées dans différents aspects d'un processus de production, sans qu'une entreprise dominante s'impose dans le processus de production et de distribution. Les *clusters* sont un concept «à la mode»,

depuis que Piore et Sabel ont défendu l'idée selon laquelle, historiquement, les pôles de croissance dans l'économie sont des regroupements de petites entreprises qui travaillent en collaboration étroite. Ce concept a été étendu aux économies en développement et suscite actuellement de nombreuses études. Les clusters faciliteraient considérablement l'introduction de technologie appropriée. Mais en dépit des avantages théoriques qu'ils offrent, ils restent peu nombreux.

D'un point de vue théorique, des linkages présentent de nombreux avantages

- Ils accroissent la demande des firmes les plus petites et leur donnent l'opportunité de croître en se modernisant.
- Ils ont une incidence très favorable sur la stabilité de la demande adressée aux firmes, contribuant ainsi à réduire fortement les risques. Ils permettent aux entrepreneurs d'envisager une gestion de la firme à moyen terme, en augmentant les charges fixes sans pour autant fortement accroître le risque de faillite.
- Ils permettent et encouragent également la spécialisation par la division du travail, la minimisation des coûts de production, la diminution des coûts de transaction, le partage des connaissances relatives aux innovations, donc l'efficacité économique, dont résultent des effets sociaux positifs.

Ainsi, les acheteurs, les vendeurs et l'économie dans son ensemble tirent profit de ces liaisons : les acheteurs peuvent se concentrer sur leur activité principale, les vendeurs accèdent à des marchés plus dynamiques et le tissu industriel se consolide. Précisons que le gouvernement joue parfois le rôle de l'acheteur. S'il n'est pas une entreprise à proprement parlé, il permet, en achetant directement aux microentreprises, de répondre aux objectifs de modernisation de ces entreprises et d'accroissement de leur demande.

Trois stratégies de linkages ont été mises en œuvre à Manicaland (Zimbabwe, Mead et Grierson, 1995 ; 1997) : une stratégie de sous-traitance, adoptée en tentant de regrouper les vendeurs en associations pour éviter les risques de dépendance ; une stratégie de développement de franchises, une stratégie de type «affirmative action» d'achat du gouvernement à des petites entreprises locales. Un programme a également été mis en œuvre à Ceara (Bresil, Tandler et Alves Amorin, 1996) fondé sur cette dernière stratégie de déplacement de la demande gouvernementale en uniformes et fournitures scolaires vers les microentreprises, avec l'appui de deux agences intermédiaires.

L'expérience qu'ils ont tirée des programmes de linkages de Manicaland et de Ceara permet aux auteurs qui les ont suivis d'insister sur le point suivant : les programmes qui

visent à favoriser des linkages doivent: (1) privilégier le volet «information», car la mise en contact des acheteurs et des vendeurs est la première des nécessités. Les économies en développement se caractérisent généralement par une information très imparfaite sur les opportunités de vente, qui peut être améliorée à moindre coût ; (2) éviter une dépendance trop forte d'un vendeur à l'égard d'un acheteur, dangereuse pour le vendeur qui n'a pas de marge de négociation. Des abus de pouvoir de la part des acheteurs ont souvent été constatés et il est indispensable de limiter ces pratiques ; (3) favoriser la bonne gestion de la firme qui vend, pour qu'elle parvienne à faire de profits tout en vendant à un prix compétitif ; (4) veiller à la compétitivité des produits vendus (qualité/quantité/prix/échéances), car l'entreprise cliente ne prolongera pas un contrat non-satisfaisant par simple motif de charité.

Les projets de dissémination de l'information sont d'une importance cruciale. Mais ils ne sont pas suffisants. Il est indispensable de les compléter par un volet crédit pour permettre aux microentreprises d'accéder au capital productif indispensable à la production de biens compétitifs. Les acheteurs peuvent parfois prendre en charge le prêt de matériel. De même, il convient d'inclure un volet «formation à la gestion et aux techniques de production» pour renforcer la capacité des microentreprises à répondre à la demande. Cette formation sera effectuée à moindre coût si l'entreprise qui sous-traite s'implique financièrement dans la formation des vendeurs, si les formations sont dispensées à des petites associations de microentreprises ou, encore, si les programmes sont très ciblés sur les connaissances indispensables et elles seules.

2.4. Le rôle des politiques macroéconomiques

L'approche macroéconomique a pour but de créer un environnement favorable, se traduisant le plus souvent par des effets sur les marchés des inputs et outputs.

C'est dans un article de Liedholm et Mead³ qu'est mis pour la première fois en exergue le rôle de l'environnement politique général dans l'appui aux microentreprises. Il part du double constat de:

³ Small scale industry in developing countries : empirical evidences and political implications, 1987

- (1) l'existence de discriminations envers ce segment d'entreprises au profit des grandes entreprises. Il est inutile de mettre en œuvre des programmes d'appui ciblés de soutien aux microentreprises si parallèlement le cadre macro-économique leur est défavorable
- (2) la nécessité de rationaliser les dépenses dans un contexte d'ajustement en touchant le plus de microentreprises possible au moindre coût.

Un cadre macroéconomique neutre est une première façon de soutenir les microentreprises. Des interventions gouvernementales plus actives sont une seconde façon de les aider.

2.4.1. Action sur l'offre

Elle peut passer par l'instauration d'un cadre institutionnel favorable peu contraignant pour les microentreprises (en termes de réglementations, de taxations, ...).

L'effet d'une telle politique sera d'autant plus important que le pays est développé et que les microentreprises ont tendance à respecter le cadre institutionnel. Les exemples offerts par la Tunisie et l'Equateur sont parlants. Elle peut également viser à assurer un approvisionnement régulier en inputs et l'accès plus aisé au crédit bancaire. Enfin, elle peut viser, à moyen terme, l'accroissement du capital humain par une politique active d'éducation.

2.4.2. Action sur la demande

Elle peut être mise en œuvre indirectement par une politique d'accroissement des revenus des plus pauvres (ceux qui achètent en priorité aux microentreprises) : les effets positifs des politiques de redistribution des revenus vers les plus pauvres et le monde rural ont très certainement des effets positifs sur les microactivités.

Elle peut être mise en œuvre directement par une demande préférentielle du gouvernement aux microentreprises, comme on l'a vu dans le paragraphe précédent.

3. Les leçons à tirer

3.1. Les difficultés de l'évaluation

L'évaluation d'un programme d'appui consiste à analyser son impact, à le comparer aux objectifs fixés, et à mettre en rapport, dans la mesure du possible, les dépenses engagées et les bénéfices retirés du programme.

L'évaluation des programmes d'appui est une tâche difficile à plusieurs titres.

- Elle n'est de qualité que si de gros moyens financiers sont mis en œuvre. Or, les moyens sont en général limités, les échantillons de petite taille, les sites visités peu représentatifs.

- Elle n'est de qualité que dans la mesure où il est possible d'avoir accès à l'ensemble des informations. Or, d'importants intérêts sont en jeu et l'accès à certaines données est parfois impossible.

- Elle requiert de très nombreuses précautions pour aboutir à des conclusions non biaisées. Or, de nombreux biais se sont introduits dans les évaluations mises en œuvre jusque-là. Un premier biais consiste à évaluer beaucoup plus de programmes en Asie qu'ailleurs et à généraliser des conclusions qui ne sont valables que pour un contexte précis. Un second biais est un biais de sélectivité qui traduit le fait que les firmes bénéficiaires de programmes sont souvent les mieux informées et les plus susceptibles de tirer partie de l'aide. Il est, dans ce cas, difficile d'isoler l'impact des programmes de l'impact des caractéristiques des firmes aidées. Un troisième problème consiste à évaluer en général l'impact d'une aide à partir des seuls résultats de l'entreprise. Or, l'aide financière est parfois utilisée par le ménage (consommation, santé, éducation...) et non par l'entreprise censée en bénéficier. Enfin, on n'évalue pas les répercussions sur l'ensemble de la zone géographique concernée. Pourtant, les performances d'une entreprise aidée peuvent se traduire, par exemple, par la faillite d'entreprises concurrentes voisines.

Ainsi, les conclusions de nombreuses évaluations sont dans une certaine mesure contestables. Toutefois, des leçons se dégagent.

3.2. Quelques leçons

3.2.1. L'échec des packages

Certains auteurs n'hésitent pas à parler à leur égard de « Colossal failures » (Habbglade and Mead, 1998). Le principal reproche qui leur est adressé est leur coût énorme relativement aux bénéficiaires qui en ont été retirés. Coûteux en assistance technique étrangère, et en pertes financières dues au faible taux de remboursement, leur pérennité est apparue impossible à assurer. Ils ont touché peu d'entreprises et leur impact s'est avéré très incertain.

3.2.2. Le succès des programmes minimalistes de micro-crédit : oui, mais pour quoi faire?

Le succès du micro-crédit est largement reconnu. Toutefois, une partie du succès est imputée au taux de recouvrement des prêts (99-100%), très élevé grâce à l'implication des groupes de caution solidaire et à la progressivité du crédit. La gestion de ce type de programme est généralement très rigoureuse, mais l'autonomisation financière est cependant difficile. Si la pérennisation est parfois possible, il faut aussi déplorer des « faillites » et abandons de projets mal gérés et/ou devenus trop coûteux.

Concernant l'effet direct sur le fonctionnement des microactivités, un certain nombre d'évaluations concluent à un impact positif sur la création d'emplois et de revenus. Habbglade et Mead rapportent que parmi les plus de 40 projets évalués par Sebstad et Chen (1996), Hulme et Mosely (1997), Johnson et Rogaly (1997), Kilby et D'Zmura (1985), Grant (1994) et Webster et Fidler (1996), on a pu observer un accroissement des revenus pour la majorité des firmes assistées. Les profits moyens se sont accrus de 25% à 40%, même s'il faut prendre ces chiffres avec précaution : peu ont vu leur profit augmenter à des taux très élevés, beaucoup, en revanche, l'ont vu croître à des taux faibles. Le projet BRI en Indonésie et la Grameen Bank au Bangladesh constituent deux des plus gros projets de micro-crédit. Une évaluation de la Grameen Bank montre une augmentation des revenus par tête réel de 53% en trois ans. Le projet BRI a entraîné une croissance des profits des microentreprises de 94,5% en trois ans (J.R.Franks, in Rakowsky and alii, 1994).

Mais d'une part, il convient de prendre ces résultats avec précaution, l'évaluation étant souvent biaisée pour les raisons citées plus haut. D'autre part, ce type de programmes répond à l'objectif « social » de lutte contre la pauvreté. Mais il ne permet pas en général un développement de la demande proportionnel au développement de l'offre. Les microactivités aidées se heurtent à des contraintes de demande, ou captent la demande aux dépens de microactivités non-aidées. L'impact sur l'ensemble des microentreprises d'une zone géographique donnée serait crucial à mesurer. La création de profits élevés, d'emplois salariés et l'accès à des technologies modernes requièrent une aide orientée en partie vers la création de débouchés.

3.2.3. La formation et l'assistance technique s'avèrent souvent peu efficaces

Leur impact est apparu négligeable sur les résultats de nombreuses microentreprises. Ces programmes n'ont pas, en général, le potentiel pour réduire les coûts de production (Kilby, 1982). En l'absence d'aides financières qui permettraient aux microentreprises de se déplacer dans des secteurs d'activité moins concurrentiels, ils ne permettent pas de lutter contre le faible niveau de la demande. Un reproche d'éparpillement leur est également souvent adressé. Les services fournis sont souvent multiples et trop généraux quand l'augmentation de la compétitivité requiert une assistance ponctuelle très spécialisée. Des institutions à but unique seraient certainement plus efficaces.

3.2.4. L'assistance technique en complément d'un appui à la mutation de l'activité : les bonnes analyses de la « technologie appropriée » et des linkages

Ce qui ressort de l'analyse des dynamiques de microentreprises, c'est le handicap majeur que constitue l'instabilité et/ou l'insuffisance de la demande. Il est essentiel de favoriser l'accès aux nouvelles technologies pour se positionner sur des marchés moins saturés. Mais les dispositifs sont souvent lourds, coûteux. Ils doivent intégrer des volets relatifs au contrôle de qualité, au management, etc...

Ces expériences sont encore récentes et peu nombreuses. Les clusters sont en réalité très peu nombreux et difficiles à développer (souvent, ils sont initiés artificiellement, sans que les participants se sentent véritablement motivés, et sans qu'ils en retirent des bénéfices suffisants pour assurer la survie des projets). En revanche, les «linkages» bien pensés ont

parfois des conséquences très positives. Le projet de Ceara a été profitable à de très nombreuses microentreprises et le rôle des agences intermédiaires est apparu crucial. On peut se demander toutefois ce qu'il en est des anciennes grandes entreprises qui approvisionnaient auparavant le gouvernement. A ces remarques, certains auteurs répondent que les petites entreprises sont globalement plus productives et que l'efficacité économique se trouve augmentée. A Manicaland, les évaluations sont en cours : On constate des réussites et des échecs. Les entreprises qui sous-traitent le font très volontiers quand c'est avantageux pour elles, et seulement dans ce cas. Une autre conclusion se dégage : le choix a été fait de minimiser la quantité commandée à chaque microentreprise pour maximiser le nombre de microentreprises intégrées au projet. Les microentreprises font face à une demande insuffisante pour passer à un mode de production efficace. Il vaut mieux, d'un point de vue économique, accroître la quantité commandée à des microentreprises qui s'avèrent efficaces.

L'enjeu de ces programmes est la minimisation des dépenses. Leur intégration dans une politique sectorielle va dans ce sens.

a) Les politiques macroéconomiques ou sectorielles

Les politiques macroéconomiques tournées vers l'augmentation des revenus des plus pauvres ont un impact important sur l'augmentation des revenus des microentrepreneurs, notamment les politiques agricoles (Liedholm, in Rakowsky, 1994), dont l'impact sur l'augmentation des revenus ruraux se traduit par un accroissement de la demande aux microentreprises. Une politique commerciale qui vise à substituer la production locale aux importations a également des effets positifs sur la croissance des microentreprises dans la mesure où ces dernières sont capables de répondre à la demande.

L'existence d'un système réglementaire insuffisamment souple est un frein à la croissance des microentreprises dans certains pays [en Tunisie par exemple, mais aussi en Inde (Mead, Boldnick et Young, 1989) ou l'on a pu montrer que le nombre d'entreprises de taille immédiatement inférieure à la taille qui impose un enregistrement officiel est anormalement élevé]. Mais un système plus souple est une condition nécessaire mais non suffisante à la stimulation de la croissance des microentreprises, comme l'a montré le cas de l'Equateur.

Les politiques sectorielles ont l'avantage de viser des ensembles d'entreprises homogènes, aux réactions semblables. Les réponses aux politiques engagées sont plus faciles à prévoir.

Mais nous disposons de peu d'exemples qui démontreraient l'efficacité de telles politiques.

Les commandes préférentielles aux microentreprises : des interrogations. Si des effets très positifs ont été constatés, notamment sur des microentreprises brésiliennes, on peut s'interroger sur les conséquences d'une dépendance totale à l'égard d'un seul client. C'est l'écueil que les programmes doivent s'employer à éviter.

4. Conclusions : quelques recommandations de politiques économiques

4.1. Le double avantage de l'appui à la croissance des microentreprises

La première étape d'un programme d'appui consiste à définir l'objectif visé. Réduction de la pauvreté ou développement des microentreprises ? On ne peut pas mener de front les deux objectifs car ils s'adressent à des groupes-cibles différents.

La lutte immédiate contre la pauvreté doit bien entendu mobiliser bailleurs de fonds et décideurs. Lutter contre la pauvreté en offrant à chacun la possibilité de s'auto-employer (comme il l'a été dit au sommet du micro-crédit qui s'est tenu à Washington en 1997) est le premier des objectifs à défendre. Mais cela ne doit pas se faire aux dépens de l'aide au développement des microentreprises, qui est davantage « porteuse » de développement à moyen terme. Les programmes minimalistes sont des remèdes à court terme, pour soulager plus que pour guérir. Ils sont critiquables à certains égards, si l'on considère un objectif plus ambitieux de développement soutenable ou les conditions de vie s'amélioreraient significativement (A.Jeans, 1998). Permettre à chacun de s'auto-employer à l'aide de faibles montants, c'est entraîner la multiplication des microactivités sur des marchés déjà saturés où la demande est faible face à une offre croissante. Aider les microentreprises à transformer leur offre pour rencontrer une demande suffisante et réaliser des profits, c'est au contraire accroître les revenus du microentrepreneur et de ses employés, et souvent créer des emplois rémunérés supplémentaires. Ainsi la portée des programmes d'aide à la modernisation des microentreprises est autant sociale (création d'emplois stables et bien rémunérés) qu'économique (développement de petites entreprises efficaces et construction d'un tissu industriel plus complet et intégré, gage d'une économie plus forte à long terme, sans goulot d'étranglement). Pour cette raison, ils doivent se multiplier.

4.2. L'importance d'une rationalisation des dépenses des programmes d'appui

La multiplication des programmes doit s'accompagner d'une nette amélioration de leur efficacité. Dans un contexte caractérisé par de fortes contraintes budgétaires, il est urgent

de limiter le gaspillage des ressources. Les programmes d'appui au développement des microentreprises doivent s'inspirer de la rigueur des programmes minimalistes. Ils sont nécessairement complexes. Parce que la complexité se répercute sur les coûts, il faut viser à les simplifier au maximum.

Surtout, l'utilisation des ressources doit être « optimisée » :

- par une étude préalable des besoins « majeurs », en isolant vraiment le « missing ingrédient » et en tenant compte des obstacles. A ce titre, il faut garder à l'esprit que la contrainte de demande est majeure.

Les contraintes doivent être isolées à un niveau aussi bien macroéconomique que microéconomique. Il est inefficace de mettre en oeuvre un programme d'appui dans un contexte macroéconomique ou institutionnel qui en réduirait l'impact.

- par un choix optimal des microentreprises-cibles, selon leur probabilité de répondre à l'objectif affiché : les microentreprises les plus jeunes, ou les plus petites, sont à écarter, l'aide à la consolidation d'entreprises existantes doit être favorisée aux dépens de l'aide à la création d'entreprises nouvelles, dont la probabilité de disparaître est plus élevée, les microentreprises dirigées par un microentrepreneur très qualifié doivent être choisies en priorité.
- par un choix de programmes susceptibles d'atteindre un grand nombre de microentreprises à moindre coût (la dispersion géographique des microentreprises entraîne une augmentation du coût des actions ciblées). Toutefois, dans une perspective de modernisation des microentreprises, il est souvent nécessaire de s'adresser individuellement aux microentreprises concernées en identifiant ses besoins particuliers (formation adaptée aux véritables besoins de chacun par exemple).
- par une simulation préalable des effets des mesures, en tenant compte de l'effet global sur l'ensemble de la zone géographique concernée.
- par un calcul « coût-bénéfices » et un réajustement permanent des mesures. La proximité est nécessaire. Les ONG ou agences gouvernementales peuvent s'assurer que l'aide va où elle doit aller et qu'elle correspond aux vrais besoins. Elles peuvent tester les programmes et leur efficacité et les ajuster (citons l'exemple d'ACCION qui a progressivement mis au point la stratégie de programmes minimalistes, aboutissant à une efficacité accrue : davantage de microentreprises sont aidées à un coût moindre, in Otero, in Rakowsky, 1994)
- par la construction d'institutions relais.

4.3. Quels programmes efficaces ?

4.3.1. Un cadre macroéconomique qui ne doit pas être contradictoire avec les mesures privilégiées

Un gouvernement « actif », qui souhaite aider le développement et la modernisation des microentreprises se fixera les objectifs suivants :

1 / Eliminer les distorsions qui pénalisent les microentreprises.

2 / Favoriser la santé de l'économie dans son ensemble.

Par exemple, une création d'emplois dans le secteur formel se traduit par une diminution de la concurrence dans le secteur informel, et par une hausse de la demande (pour une partie des microentreprises tout au moins).

3/ Favoriser la redistribution en faveur des plus pauvres.

Les politiques de création et redistribution de revenus doivent jouer positivement sur la demande en biens produits par les micro et petites entreprises (notamment les politiques agricoles)

4/ Préserver la flexibilité des microentreprises qui ne sont pas parvenues à stabiliser leur demande. Les réglementations en vigueur doivent être adaptées à cet objectif (réglementations sectorielles ?)

5/ Orienter l'aide vers des secteurs d'activité porteurs

Certains secteurs intensifs en main d'oeuvre, potentiellement riches en linkages ou susceptibles de voir leur demande se développer (exportations, ...) peuvent être favorisés par des mesures sectorielles (politique de promotion de nouveaux produits, politique commerciale).

6/ Développer les achats préférentiels aux microentreprises ?

un appui direct de l'Etat aux microentreprises par « affirmative action » comporte, comme on l'a vu des avantages et des inconvénients. Il convient de tenir compte des leçons qui seront à tirer des projets en cours.

7/ Privilégier l'information

Le coût de cette mesure est peu élevé et les retombées sont importantes (acheteurs et vendeurs sont mis en contact)

4.3.2. Une priorité : l'insertion sur des marchés moins saturés

Une demande insuffisante ou instable est la première des contraintes à lever dans une perspective de développement des microentreprises. Les programmes de «technologie appropriée» ou de «linkages» insistent sur ce point et sont pour cette raison des programmes à privilégier. Ils reposent sur une analyse sectorielle des potentialités de développement, et nécessitent un accès à du crédit (dont le montant doit être suffisamment élevé pour financer non plus un fond de roulement mais un investissement) et à une formation très ciblée (accès sur le missing-ingredient).

Ils sont encore assez récents et les évaluations font défaut. Il reste à réfléchir à leur mise en oeuvre dans la perspective définie ci-dessus : privilégier l'efficacité et limiter les coûts unitaires.

Bibliographie

- Adams, D. and Von Pischke, J.D. (1992) : «Micro-enterprise Credit programs : Deja Vu» World Development (20) : 1463-70)
- Anderson D. (1982) : « Small Industry in Developing Countries : A discussion of issues» World Development, 10 (11) : 913-948
- Barr A. (1998) : « Do SMEs Network for growth ? Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998
- Boomgard J., Davies S., Habbglade S, and Mead D. (1992) : « A subsector approach to small enterprise promotion and research », World Development, 20(2), p199-212
- Botzung M. (1996) « Dispositifs d'appui et financement de la petite entreprise », Revue Tiers-Monde, n.145
- Buckley G. (1997) «Microfinance in Africa : is it either the problem or the solution ?» World Development 25 (7) : 1081-1093
- Dessing M. (1990) : «Support for microenterprises : lessons for sub-saharan Africa», WBTP n122, Africa Technical Department series.
- Grant W. (1994) : « A review of donor-Funded Projects in support of Micro and Small-scale Enterprises in West Africa» Gemini Technical Report n54, Bethesda, MD : Development Alternatives, Inc
- Grierson J., Mead D. (1995) : « Business linkages in Zimbabwe : Concept, Practice, and Stratégies », Gemini Working Paper N.49
- Grierson J., Mead D. (1997) and Moyo S. (1997) : « Business linkages in Zimbabwe : Helping to shape Win-Win Economic Structure » Development in Practice vol 7 (3).
- Habbglabe, S. Liedholm C, and Mead D (1990) : « The effects of policy and policy reforms on non-agricultural enterprises and employment in developing countries : a review of past experiences », in Stewart, F Thomas H and DE Wolde Ton, 1990, The other policy, London, Intermediate Technology Publications.
- Humphrey J. and Schmitz H. (1996) : «The triple C approach to local industrial policy» World Development 24 (12)
- Jeans A. (1998) : « Technology, NGOs and Small Enterprise : Securing Livelihoods through Technical Change », Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998
- Kilby P (1979) « Evaluating Technical Assistance » World Development 7, n3
- Mac Pherson M. (1995) : « The hazards of small firms in Southern Africa », The journal of development studies, 32 (1) p31-54
- MacPherson M (1996) : « Growth of micro and small enterprises in Southern Africa ». Journal of development economics 48(1)p253-277.
- Malhotra M. and Santer J. (1994) : « Towards more cost-effective nonfinancial assistance : case studies in subsector-based MSE development» Gemini Working Paper 49, Bethesda, MD: Development Aletenatives Inc.
- Marniesse S. (1998) : « Dynamique des microentreprises dans les PED », thèse de doctorat, Paris1-Panthéon-Sorbonne.
- Manu G. (1998) : « Enterprise Development in Africa : Stratégies for Impact and Growth », Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998

- Mead D. (1994) : « The contribution of small enterprises to employment growth in southern and Eastern Africa ». *World Development* 22 (12), 1881-1894
- Mead D. and C.Liedholm (1998) : « The dynamics of micro and small enterprises in developing countries », *World Development*. vol.26, N1, p61-74
- Mead D. (1998) : « Mse's tackle both poverty and growth (but in differing proportions) », Conference on «Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth», Edinburgh, may 1998
- Page J. and W.Steel (1984) : «Small Enterprise Development : Economic issues from African Experience» WBTP N26, Washington, DC The World Bank
- Peters-Berries C. (1993) : « Putting development policies into practices : the problems of implementing policy reforms in Africa ». WP63
- Piore M. and Sabel C. (1984) : « The second industrial divide : possibilities for prosperity », New-York : Basic books
- Rakowsky C.A. and alii (1994) : « Contrapunto , the informal sector debate in Latin America », State University of New-York Press
- Rhyne E (1988) : « The small enterprise approaches to employment project : How a decade of AID efforts contributed to the state of knowledge on small enterprises assistance, employment and enterprise division » Evaluation prepared for USAID, Washington.
- Snodgrass D. and Biggs T. (1996) : « Industrialization and the small firm : Patterns and Policies ». San Francisco : International Center for Economic Growth.
- Tesfachew T (1992) : « Government policies and the urban informal sector in Africa ». ILO WP59
- Tendler J. and Amorim V. (1996) «Small firms and their helpers : lessons on demand» *World Development* 24 (3) :407-426
- Tokman, V.E. (1989) : « Policies for a hétérogèneous informal sector in Latin America», *World Development*. July
- Webster L. (1989) : « World Bank Lending for Small and Medium Enterprises : Fifteen years of experience » Industry series paper, n20, Washington DC
- Webster L. and Fidler P. (1996) : « The informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa », Washington DC: World Bank.