L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 91-95.

Promotion du sens de l'entreprise

7

La promotion du sens de l'entreprise : enseignements tirés de l'expérience du Club du Sahel

J.H. GUILMETTE

Club du Sahel, OCDE, Paris, France

"... La connaissance scientifique fut longtemps et demeure encore souvent conçue comme ayant pour mission de dissiper l'apparente complexité des phénomènes afin de révéler l'ordre simple auquel ils obéissent... Mais il apparaît que les modes simplificateurs mutilent plus qu'ils n'expriment les réalités ... ils produisent plus d'aveuglement que d'élucidation... Comment (alors) envisager la complexité de manière non simplifiante ?"

Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*

Entrepris en 1987, les travaux de recherche du Club, dirigés par M^{me} Anne de Lattre, ont mené à la publication de cinq études de cas (Mali, Burkina, Niger, Sénégal, et Cameroun) et à deux synthèses ; deux consultations ont été organisées avec des représentants des secteurs privé et public africains. Un séminaire a eu lieu fin novembre 1991 à Dakar pour permettre aux hommes d'affaires de discuter avec leur contrepartie du gouvernement des problèmes et des solutions qui occupent leur esprit.

D'entrée de jeu, il importe au plus haut point de souligner la très grande hétérogénéité de la région ; ce qui est vrai dans un milieu ne l'est pas dans un autre, parfois même fort rapproché géographiquement. Cette circonstance spécifique à la région rend d'autant plus difficiles les généralisations et les prescriptions de nature universelle.

Quel diagnostic nous suggèrent les résultats de nos recherches ?

Les pays ouest-africains traversent depuis plus d'une décennie une crise économique sans précédent qui touche l'ensemble des activités économiques modernes. Les effets que nous avons pu observer de cette crise sont multiples :

– Le rétrécissement des activités économiques modernes provoque une baisse des revenus des ménages comme des entreprises, ce qui accentue encore la réduction de la demande intérieure solvable.

– Les entreprises qui avaient surmonté les premiers chocs de la crise en subissent les conséquences directes : les bilans déficitaires se multiplient, les restructurations précèdent les cessations d'activités. Dans un tel contexte, il n'y a pratiquement plus de créations de nouvelles entreprises modernes et il est illusoire de penser qu'il puisse y en avoir dans le court terme.

– En effet, les entreprises du secteur moderne sont dans l'impossibilité de se développer dans un environnement politique qui leur reste globalement défavorable, et avec des marchés étroits où la concurrence du secteur traditionnel se fait durement ressentir.

– Les États pour leur part subissent une baisse considérable de leurs recettes tant intérieures qu'extérieures. Les productions africaines ont perdu leur compétitivité sur les marchés internationaux, les productions de rente sont concurrencées par les produits du Sud-Est asiatique, entre autres, dans un contexte de baisse des cours mondiaux. Les prix des matières premières minérales sont rarement assez rémunérateurs pour justifier les exploitations. La dégradation générale de l'économie moderne entraîne une baisse des recettes de la fiscalité intérieure alors que la plus grande partie de l'activité économique est le fait du secteur informel qui échappe à la fiscalisation de ses activités.

– Si dynamique soit-il, le secteur informel permet l'expression des initiatives individuelles mais il reste fondamentalement une activité de survie et ses modalités de fonctionnement très traditionnelles se prêtent mal, en général, à la modernisation.

– Tout n'est pas absolument sombre dans ce climat économique en crise. Il importe de rappeler que le commerce est dynamique et florissant. Depuis trois ans des travaux de recherche engagés par le Club et le Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) ont permis d'en mesurer le volume, d'en préciser la nature réelle en prenant en compte la part non connue jusqu'à ce jour du commerce "non recensé". Le volume du commerce illégal est au moins égal à celui du commerce officiel. Ce qui laisse supposer une sous-estimation de 100 % dans les statistiques des échanges, et, par voie de conséquence, d'erreurs dans l'établissement de nombreuses politiques économiques. Ce commerce toutefois touche surtout (66 %) la réexportation de produits importés en provenance des marchés mondiaux. Il sert donc peu à promouvoir la production locale et à appuyer les efforts des entrepreneurs. Qui plus est, le commerce est au fond peu vulnérable aux erreurs de politique économique. En général, il saura au contraire en tirer profit. C'est donc pour ces deux raisons qu'il a été jugé à propos de l'exclure des conclusions de ce texte.

En bref, les structures des économies africaines paraissent inadaptées au monde moderne, à ses impératifs de croissance, de rentabilité, dans un contexte mondial de forte concurrence. Mais c'est surtout la dégradation des institutions financières, écono-

miques et régulatrices – en somme, l'absence d'un État de Droit –, qui a précipité la chute d'un secteur moderne fragile et envoyé dans le secteur informel les entreprises qui voulaient survivre.

– Les pouvoirs en place résistent à la pression de la société civile ; l'observation de la pratique des privatisations des entreprises du secteur public et parapublic montre, dans de très nombreux cas, combien les États répugnent à céder au secteur privé des entreprises qu'ils considèrent comme un attribut essentiel du pouvoir.

– L'ensemble institutionnel laissé par le colonisateur n'a pas tenu, face à une culture très forte qui avait du mal à en adopter les valeurs. Le résultat aura été un affaissement de la plupart des mécanismes de contrôle, que ce soient les mécanismes de type occidental moderne (cours de justice, douanes, cours des comptes, etc.), ou ceux de type traditionnel (règles limitant le pouvoir de chefs, etc.).

Que peuvent donc faire les agences ?

La stimulation directe du secteur privé

Dans plusieurs cas, la mode est à la stimulation directe du secteur privé : comment, se demande-t-on au sein de plusieurs agences d'aide, pouvons-nous avec nos ressources abondantes, créer un secteur privé dynamique ? Cette question lancinante doit être interprétée dans le contexte d'un sentiment de culpabilité implicite : nous avons dans le passé, se disent ces mêmes administrateurs, contribué à créer un État pléthorique qui a nui au progrès économique ; en conséquence nous devons dorénavant contribuer au développement en contournant l'appareil de l'État.

– À mon avis, c'est une erreur de croire qu'une bureaucratie, quelle qu'elle soit, puisse stimuler directement le dynamisme de l'entrepreneur… Une louve peut-elle vraiment donner le sein à des humains ailleurs que dans la légende… ?

– Il importe aux agences d'apprendre à bien reconnaître qui elles sont : *γνῶθι σεαυτόν* ("connais-toi toi-même"!)… Elles sont et demeurent des bureaucraties. À ce titre elles peuvent jouer un rôle positif en faisant ce qu'elles savent le mieux accomplir : travailler à améliorer la gestion de l'État. Il vaut mieux qu'elles acceptent avec humilité de laisser le champ libre aux véritables entrepreneurs économiques. Les "entrepreneurs" sont très capables de bien apprécier les risques et de les gérer avec efficacité dans une économie de marché qui opère sainement et surtout qui obéit à des règles transparentes et qui garantit un accès équitable à tous. Ils sauront tout aussi bien tirer un parti ingénieux des services offerts par des États modernes.

– Certes, il existe bien quelques activités légitimes et pas tout à fait inutiles pour aider ce secteur privé : les bourses d'études, par exemple.

– Mais il importe, d'abord et avant tout, de repenser le rôle de l'État, de découvrir comment celui-ci agit et influe sur le dynamisme des groupes économiques. Il importe de bien identifier quels services peuvent et doivent être fournis par l'État, et d'aider les États qui en font alors la demande afin d'assurer que ceux-ci sont fournis.

Le financement de systèmes régulateurs

On a observé que plusieurs initiatives sont en cours pour financer ici la création d'un système boursier, ailleurs pour redresser le système bancaire, ou encore pour créer de toutes pièces un secteur d'assurances fonctionnel, ou un fonds de solidarité.

Ces initiatives des agences d'aide partent d'un bon sentiment et sont basées sur des évaluations sérieuses ainsi que sur des conclusions justes par ailleurs. Mais il semble peu probable qu'elles suffiront à redresser la situation et à redonner confiance aux opérateurs économiques nationaux ou étrangers. On constate en effet que les systèmes régulateurs sont des ensembles complexes et liés entre eux et avec le reste de la société. S'il faut agir aujourd'hui parce que le système régulateur existant n'a pas semblé répondre aux besoins, il faudra le faire à tous les niveaux. Si des correctifs ne sont pas apportés à l'ensemble des niveaux stratégiques, il vaudra mieux attendre le moment propice que d'improviser des solutions partielles qui ne tiendront pas.

Les ajustements structurels engagés dans bon nombre de pays contribuent à rationaliser le rôle de l'État par rapport au secteur privé (privatisations, ouverture à la concurrence, rationalisation des mécanismes de fixation des taux de change, etc.). Un processus de démocratisation est aussi engagé dans plusieurs pays. Certes, l'introduction du multipartisme n'est pas encore la démocratie, mais on peut espérer que dans de nombreux cas il permettra l'établissement des bases d'un système régulateur : c'est-à-dire un parlement qui limite les excès du gouvernement et qui est à son tour contrôlé par un électorat diligent et responsable.

C'est sur ces pré-requis de base qu'on pourra s'appuyer pour ajouter une panoplie "d'instruments techniques", essentiels au fonctionnement d'une véritable économie de marché : une Banque centrale et une Cour des comptes intègres (Auditeur général), un Conseil d'État musclé (Ombudsman), des cours de justice impartiales et une Inspection des finances au-dessus de tout soupçon, etc. Sans ces instruments divers, ou sans leur équivalent, il sera impossible de redonner vie au dynamisme d'entreprise. Qui redonnera confiance aux entrepreneurs tout en contrôlant les excès ?

Parmi les instruments de contrôle, il faut bien se rappeler le rôle important que jouent les associations professionnelles, les chambres de commerce, les conseils du patronat, etc. Un appui moral et intellectuel à ceux-ci ne saurait faire de tort. Des actions ponctuelles pourraient démarrer immédiatement dans bon nombre de pays, car l'existence de ces groupes de pression aide à définir l'environnement nécessaire au développement et à la survie de "l'esprit d'entreprise". Le jumelage entre ces organisations et les nôtres semble une solution simple et économique, à condition que ces jumelages servent à autre chose qu'à justifier des voyages dans le Sud pendant les mois d'hiver !

Le rôle des valeurs

Force est de constater que des systèmes adaptés et résistants ne peuvent que provenir et émerger en harmonie avec les valeurs, avec la culture propre de chaque société sur laquelle il importe de s'appuyer pour construire un ensemble institutionnel cohérent qui "tienne l'eau" à long terme.

– Il n'y a pas de recettes universelles, il n'y a que quelques grands principes de base dont on vient de recevoir la preuve de la fiabilité (la démocratie vaut mieux que le meilleur des dictateurs ; un État de droit vaut mieux qu'un État d'arbitraire). Mais il existe plusieurs manières différentes d'insérer ces grands principes dans la culture d'une société.

– À cet égard, il importe de souligner que les gouvernements ouest-africains ont accepté facilement les recommandations et les idéologies qui leur ont été suggérées par les experts étrangers. On le constate dès les premières années d'indépendance, mais ce fut encore plus vrai pendant la décennie des ajustements structurels ; ni en Asie ni en Amérique n'a-t-on rencontré d'élèves en apparence aussi zélés pour adopter ces recettes nouvelles. Paradoxalement, on constate que les Africains "n'en ont fait qu'à leur tête" au cours des trente dernières années, c'est-à-dire qu'ils ont tout accepté sans vraiment rien prendre de ces médecines importées.

– L'étude prospective que le Club a publiée en 1988, *Le Sahel face aux futurs*, a fait le point complet sur ce sujet. Les sociétés sahéliennes ont rejeté les greffes provenant de l'extérieur et la crise économique récente n'a fait qu'accélérer la décomposition d'un vaste ensemble d'idées, de valeurs et d'institutions laissées par le colonisateur, car celles-ci hélas (ou tant pis) ne correspondaient pas aux traditions et aux valeurs des sociétés sahéliennes.

Ce dernier point me paraît très important ; je vais donc illustrer mon propos d'un exemple.

– En Occident on partage le pouvoir, mais pas les ressources, alors qu'en Afrique on observe généralement le contraire : les ressources doivent être partagées entre tous, mais l'accès au pouvoir est contingenté et celui-ci ne sera pas souvent divisé. Pourtant le fondement de notre système institutionnel de contrôle, comme le rôle du Parlement par rapport à celui de la Banque centrale, par exemple, ou plus prosaïquement la délégation de pouvoirs au sein de l'entreprise, repose sur l'hypothèse que la meilleure manière de contrôler les excès est de parcelliser le pouvoir et d'opposer ceux qui en détiennent une partie les uns contre les autres ; cette méthode qui correspond bien aux valeurs de nos sociétés permet d'assurer l'équilibre des forces et de neutraliser les excès. C'est ce que nos voisins américains ont développé dans leur système politique : *le check and balance*.

– Mais cette idée d'équilibre dynamique basé sur le conflit ne se retrouve pas de la même manière dans la tradition sahélienne et je pense que cela est vrai aussi dans les sociétés ouest-africaines en général. Ces dernières répugnent à utiliser le conflit comme manière de résoudre les grands problèmes. Il importera donc de trouver, au sein des traditions, des mécanismes de contrôle ancrés dans les valeurs de la société et d'adapter ces mécanismes aux circonstances et aux besoins des États modernes. Les stratégies qui consistent à plaquer nos institutions sur un milieu qui les rejette n'ont pas donné les résultats escomptés dans le passé, et n'en donneront pas plus demain.

Seuls les Africains sont aujourd'hui en mesure d'apporter les éléments de réponses dont l'urgente nécessité s'impose. Il leur faudra puiser à la fois dans les racines de leurs mémoires collectives tout en comprenant bien les besoins de la modernité ; il leur faudra dessiner les contours d'un monde adapté au XXI^{e} siècle mais qui s'inspire des méthodes qui ont permis aux empires du Mali, du Songhai ou du Kanem-Burnou de prospérer. Cette synthèse accomplie, les agences pourront jouer leur rôle d'appui au développement des institutions.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 97-108.

8

Pour plus d'esprit d'entreprise dans la formation administrative en Afrique

J.M. ROUSSIGNOL

CAFRAD, Tanger, Maroc

Il peut paraître curieux, à première vue, de vouloir rapprocher esprit d'entreprise et formation à l'administration publique, en Afrique comme ailleurs dans le monde francophone. L'administration publique, notamment celle d'inspiration française, a longtemps été réfractaire à ce rapprochement, plus facilement admis et pratiqué sans doute dans les pays de tradition anglo-saxonne. On connaît néanmoins l'évolution, plus ou moins forte suivant les pays et les administrations, qui s'est manifestée au cours des trente dernières années, marquées par l'avancée des techniques managériales. Rappelons les vagues (les vogues ?) successives de l'organisation et méthodes, de la rationalisation des choix budgétaires, de la direction participative par objectifs, des cercles de qualité, des projets d'entreprises ou de services et autres centres de responsabilités, pour ne citer que les plus connus des thèmes ainsi répandus.

Cependant, si cette évolution a influencé, à des degrés variables, les administrations françaises et celles des autres pays européens, elle a beaucoup moins touché les administrations africaines. Celles-ci semblent, sauf exceptions notables, plus réticentes au changement en dépit de l'apport novateur des diverses coopérations multi et bilatérales. Pour des raisons qui tiennent aux traditions et habitudes installées autant qu'à la spécificité des missions, beaucoup d'administrations sont encore loin d'avoir incorporé à tous leurs niveaux de stratification les préoccupations d'efficience et d'efficacité des entreprises du secteur concurrentiel.

Néanmoins, les temps changent et l'évolution des esprits s'accélère, entraînant des bouleversements institutionnels que l'on n'aurait osé prévoir aussi proches. Dans ce contexte, il n'est donc plus du tout paradoxal de vouloir rapprocher esprit d'entreprise (dans les méthodes) et esprit de service public (dans les finalités). L'esprit d'entreprise ne concerne plus seulement les organisations, grandes ou petites, du secteur privé. À l'heure où, partout, la légitimité, le monopole d'intervention et les méthodes de l'administration publique sont contestés en beaucoup de domaines, il est nécessaire aussi à la multitude des unités (de production) qui la composent.

Chargées de former les gestionnaires publics et de moderniser les mentalités et les pratiques de l'administration, les institutions de formation administrative (IFA) devraient être les premières entités publiques à promouvoir, pour leur usage propre et celui de leurs "clients" (agents et services), un état d'esprit d'entrepreneuriat dans le service public. Cette proposition, valable pour les pays dits avancés, l'est aussi pour ceux qui le sont moins et notamment pour les pays africains francophones.

En effet, les institutions de formation administrative (ou IFA) d'Afrique – écoles ou instituts nationaux d'administration, centres de formation ou de perfectionnement administratif (ENA, IAP, CFA ou CPA) – ne peuvent plus, comme par le passé, s'asseoir confortablement et en toute bonne conscience sur leur monopole de la formation pour dispenser à une clientèle captive des enseignements de routine, pratiquement inchangés dans leur style et leur esprit depuis trente ans.

Après les indépendances et pendant de longues années, les besoins massifs en effectifs de fonctionnaires de tous niveaux – et notamment de cadres moyens et supérieurs – ont justifié des cycles lourds de formation avant emploi. Ces cycles étaient répétés à l'identique d'une année à l'autre, pour des promotions d'élèves que l'administration absorbait ensuite sans difficulté. Plus tard, à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, on a trop souvent continué sur cette lancée, sans tenir compte de la saturation croissante des services et de l'évolution des besoins.

Seuls quelques pays ont alors amorcé une évolution vers une autre approche de la formation en créant, dans ou hors des ENA (elles-mêmes rattachées soit aux ministères chargés de la fonction publique, soit aux universités), des CFA ou CPA orientés vers le perfectionnement et la formation continue. Ce mouvement a commencé en Côte-d'Ivoire qui, dès 1970, a créé au sein de l'ENA un Centre de formation continue des cadres (CFCC) qui a été pratiquement le seul service de cette nature pendant la décennie soixante-dix. Le Burundi a créé en 1979-1980 le Centre de perfectionnement et de formation en cours d'emploi (CPF), en remplacement de l'ancienne ENA, pour la formation des cadres de direction et de collaboration. Le Gabon détachait de l'ENA la formation des cadres moyens en créant une École préparatoire aux carrières administratives (EPCA) qui avait aussi mission de faire du perfectionnement pour les cadres supérieurs et moyens. Entre 1980 et 1985, des centres ou cellules de perfectionnement ont été créés au sein des ENA du Congo (CERPAD), de la République centrafricaine (CEPAC), du Togo (CFAC), du Mali (CEPAG) ; plus récemment au Tchad, en Guinée (CPA), en Mauritanie (CPF), au Niger notamment.

Le CFCC de Côte-d'Ivoire et le CERPAD du Congo (Centre de recyclage et de perfectionnement administratif créé en 1981 avec la troisième version de l'ENA congolaise depuis l'indépendance) dans le cadre de la coopération avec la France et notamment avec l'Institut international d'administration publique de Paris (IIAP), le CPF du Burundi dans

celui de la coopération multilatérale (PNUD-DCTD), ont été, en quelque sorte, les laboratoires où s'est ébauchée l'évolution de la formation administrative vers le perfectionnement et la formation en cours d'emploi.

Le CAFRAD (Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement), depuis son siège à Tanger mais aussi par des actions en divers pays (conférences des ENA/IAP/ISM, séminaires, sessions de formation de formateurs) s'est employé à accompagner ce mouvement, avec le concours de diverses coopérations, notamment canadiennes et françaises.

Cependant, malgré les signaux d'alarme et les multiples appels au changement, peu d'IFA ont véritablement changé, en profondeur, l'esprit et l'approche de leur mission tant reste fort, en pratique, le réflexe "légitimiste" du monopole statutaire de la formation : instituées par l'État pour gérer la formation administrative, il leur semble, trop souvent, que cette institutionnalisation leur confère une légitimité suffisante ; qu'elle les dispense d'aller autrement vers leur clientèle naturelle dont elles croient, à tort, être le partenaire unique et obligé.

Celles qui restent réticentes à évoluer vers d'autres thèmes et d'autres pratiques de la formation (à s'ouvrir notamment davantage aux actions plus imaginatives du perfectionnement en cours d'emploi) peuvent se retrouver, à terme, hors circuit, au profit d'institutions nouvelles et plus dynamiques qui les marginaliseront.

Dans le contexte de crise économique et financière suivie des remises en question structurelles que l'on sait, les citoyens, partenaires et usagers des services publics, attendent d'eux plus d'efficacité malgré la réduction de leurs budgets. Les IFA, elles aussi, seront jugées sur leurs résultats, même si les moyens que leur donne l'État s'amenuisent. Aussi ne trouveront-elles leur salut et une nouvelle crédibilité que par ce que l'on pourrait appeler une "approche-marketing" de leur mission, de leur clientèle et de leurs produits et une politique d'image rénovée. Cela implique aussi une meilleure intégration dans leur activité de la recherche, de la consultation et de la formation, condition obligée d'une meilleure professionnalisation des formateurs et des institutions.

Plus que des institutions campées sur leur statut, les IFA doivent se considérer comme des prestataires de service dont le caractère public ne les dispense pas de se penser et d'agir comme leurs homologues privés (nationaux et internationaux), bureaux d'études et instituts de management. Elles sont en effet, comme eux, soumises à la concurrence et à l'obligation de prouver leur utilité : une autre façon d'aborder le service public qui est le leur.

- Quelles sont donc les implications de ces propositions ?

- Comment, pour les IFA, s'engager plus à fond dans ce nouvel esprit d'entreprise qui conditionne l'amélioration de leurs performances et donc le renforcement de leur légitimité ?

- Sur quels arguments s'appuyer ?

C'est ce que nous nous proposons de développer dans cette communication.

Le constat : la nécessité du changement pour les IFA

Nous aimerions d'abord argumenter sur le constat en trois points qui devrait lever les dernières résistances au changement et qui fonde nos propositions.

Le contexte de la formation a changé

Encore une fois, il faut d'abord admettre que ce contexte a changé tant du point de vue quantitatif que qualitatif, avec une plus grande diversification des attentes et besoins pour des groupes-clients plus réduits mais mieux ciblés dans un champ sectoriel élargi. On ne peut donc plus avoir de cycles lourds de formation avant emploi à répéter chaque année. De tels cycles sont devenus l'exception, pour faire face à des besoins circonstanciels et limités. Il faut au contraire envisager davantage d'actions "à la carte" de durée et de contenu variables, éventuellement modulables pour un groupe-cible donné, qui devra être suivi tout au long de sa carrière et plus seulement à son début. Il faut donc aussi plus de cohérence entre les niveaux macro et micro de la formation, plus de rigueur dans le diagnostic et la définition des objectifs, des contenus et des moyens.

Même s'il est nécessaire d'assurer le renouvellement des effectifs utiles, on constate ainsi qu'il n'est plus possible d'ouvrir chaque année des cycles pluri-annuels de formation d'administrateurs, d'inspecteurs, d'attachés, de secrétaires d'administration, de contrôleurs, etc. Par contre, l'évolution des politiques des États a fait naître des besoins nouveaux de qualification, qui se manifestent souvent de façon ponctuelle pour des effectifs limités, et qu'il faut être en mesure de satisfaire, rapidement et convenablement : formation des élus, des personnels d'encadrement et d'exécution des collectivités locales, de spécialistes de la gestion urbaine en relation avec l'expansion des politiques de décentralisation ; recyclage des personnels de l'administration territoriale de l'État en accompagnement de ces politiques ; formation ou perfectionnement de spécialistes en gestion des ressources humaines, une des grandes faiblesses des administrations africaines ; formation administrative et managériale des cadres des corps techniques, qui reçoivent trop souvent des responsabilités de service sans y avoir été préparés ; recyclage ou perfectionnement des cadres des entreprises publiques et de celles à privatiser ; recyclage des personnels "déflatés" de la fonction publique dont il faut aider la reconversion ; aide aux gestionnaires du secteur informel ; aide à la gestion des projets locaux, etc.

Pour les IFA, le champ d'intervention est vaste si elles veulent bien répondre à ces attentes nouvelles, diverses mais exigeantes du point de vue qualitatif. Ce champ s'étend bien au-delà des administrations traditionnellement "clientes" des ENA pour toucher, par le biais de la formation administrative et gestionnaire, les administrations sectorielles techniques qu'elles ont jusqu'ici rarement abordées. Mais il faut faire preuve d'audace et d'imagination pour aborder ces clientèles et leur proposer des produits susceptibles de les satisfaire.

Une menace de débordement due au manque d'audace et d'imagination

Il faut aussi admettre que c'est parce qu'elles ont souvent manqué d'audace et d'imagination que les IFA se sont trouvées menacées de débordement en dépit de leur monopole et que leur légitimité a pu être parfois contestée. Certaines administrations fortes (Finances, Intérieur et administration du Territoire par exemple) ont envisagé de créer des centres ou instituts de formation qui leurs soient propres et ont parfois réussi à le faire ; on a vu aussi se créer des instituts nouveaux de gestion, généralistes ou spécialisés, pour répondre à des besoins non pris en charge par les IFA traditionnelles, ce qui représente un coût supplémentaire pour le budget de l'État ; on a vu parallèlement se multiplier, de façon autonome par rapport aux IFA, les interventions de bureaux d'études étrangers et de sous-traitants des coopérations extérieures : toutes interventions qui concurrencent les IFA d'une manière ou d'une autre et témoignent de leur insuffisante capacité à s'adapter au changement par leurs propres moyens.

Un manque de professionnalisme

Il faut enfin admettre que la réticence de beaucoup d'administrations à collaborer avec les IFA tient au manque de professionnalisme de celles-ci dans leur métier de formateur. Avant l'enseignement du droit, de la gestion publique, des finances, de la planification, etc., toutes matières pour lesquelles on aura de toute façon recours aux spécialistes des administrations concernées, le métier primordial des IFA, c'est celui de formateur. C'est-à-dire : la capacité, dans les divers domaines de la formation administrative, à concevoir, gérer, évaluer des actions de formation. C'est parce que ce métier n'est pas suffisamment assumé par les IFA que ces administrations ont tendance à vouloir assurer elles-mêmes la formation de leurs agents ; en se disant que, s'il ne s'agit que d'enseigner des matières de leur spécialité, elles peuvent le faire aussi bien, sans intermédiaire superflu.

C'est donc en mettant l'accent sur ce métier, en y renforçant leur compétence spécifique, que les IFA amélioreront leur position et restaureront leur pleine légitimité. Car c'est par ce métier qu'elles se distinguent de leurs administrations clientes et peuvent se présenter à elles comme des partenaires professionnels indispensables et reconnus comme tels. C'est grâce à ce métier maîtrisé que le droit, la gestion, les finances et autres matières qui sont les contenus de la formation, se transforment, pour les bénéficiaires de celle-ci, en connaissances, compétences et comportements professionnels réellement opérationnels, tels que les attendent les commanditaires de la formation.

Ces affirmations pourront paraître trop brutales et choquantes à beaucoup. En effet, certaines IFA et notamment les centres de perfectionnement créés dans les années quatre-vingt, ont fait des efforts pour se spécialiser dans leur métier de formateur et aborder leur marché autrement ; des actions intéressantes et appréciables ont été menées à bien. Néanmoins, le constat qui résulte de missions que l'on a pu réaliser récemment auprès de certaines d'entre elles montre qu'il reste encore à faire pour que ce métier soit pleinement assumé dans toutes ses conséquences et que les IFA soient mues par un véritable esprit d'entreprise.

Les propositions de mise en œuvre

Comment donc aller plus loin ? C'est là l'essentiel des propositions esquissées plus haut et que nous allons ici développer.

Redéfinir ou clarifier les missions

Il importe d'abord de redéfinir, ou au moins de clarifier et préciser les missions, rôles et orientations des IFA par référence au contexte actuel, lorsque cela n'a pas encore été fait.

Ce contexte est marqué, au sein des administrations africaines, par une relance de la réforme administrative mise en relation avec les programmes d'ajustement structurel. Les divers projets de réforme et d'ajustement des structures et des procédures ne peuvent réussir que s'ils sont accompagnés d'un effort important de réforme des mentalités, des compétences, des comportements et des méthodes de travail des agents de tous grades qui se trouvent dans ces structures. Par ailleurs la conception, l'évaluation et la révision de ces programmes et projets appellent un mouvement continu de réflexion et de concertation à tous les niveaux si l'on veut que les personnels, dirigeants et exécutants, s'y impliquent convenablement. La formation, au sens large du terme, est donc un élément fondamental de leur réussite ou de leur échec.

La mission actuelle des IFA devrait donc être, très clairement, d'accompagner la réforme par toutes les actions de formation, sensibilisation, réflexion qu'elle nécessite.

Les textes qui ont créé les CFA de la dernière décennie définissent généralement en ces termes-là leur mission. Ce n'est pas toujours le cas pour les ENA plus anciennes. Mais il n'est pas nécessaire d'attendre des autorités de tutelle la révision d'un texte pour se mettre en mouvement : les textes existants sont des cadres assez souples pour supporter une interprétation évolutive. C'est là aussi que les IFA doivent faire preuve d'audace, d'imagination, d'ambition et s'affirmer comme organes de proposition.

La réforme et l'ajustement, comme les différents domaines d'intervention potentielle évoqués plus haut, ouvrent un large champ d'opportunités à saisir pour valoriser ce rôle "d'accoucheur d'idées" et de pôle de réflexion sur la formation administrative et le changement.

Cette mission ainsi comprise implique que, pour être complet, le métier de formateur ne saurait se passer de la recherche et de la consultation qui sont à la fois ses préliminaires, ses compléments et les contreforts théoriques et pratiques de la validité de ses actions.

Or, la plupart des IFA font très peu de recherche, alors qu'elles emploient une majorité de jeunes universitaires, et très peu de consultation parce qu'elles manquent de praticiens crédibles. Il faut donc insister sur ces missions, complémentaires à celles de la formation et dont elles assoient la crédibilité : équilibrer recherche, consultation et formation devrait être un objectif majeur de la stratégie des IFA.

À terme, les IFA devraient s'affirmer comme des laboratoires d'idées, de méthodes et de techniques où (grâce aux séminaires de réflexion qu'elles organisent, aux recherches qu'elles mènent en propre ou en association avec l'université, à leurs interventions de consultant et leurs actions de formation) se façonnent des administrations plus ouvertes et adaptées à leur contexte national et international.

Se mettre en situation de bien maîtriser le métier de formateur

Ce point sur lequel nous avons insisté plus haut est nécessaire pour remplir ces missions et atteindre ces objectifs. Il n'est pas inutile d'y revenir encore.

Nous espérons en effet avoir convaincu de la nature fondamentale et de la nécessité de ce métier de concepteur, organisateur, gestionnaire et évaluateur de la formation administrative. Comment renforcer et valoriser ce métier pour se présenter à ses clients en prestataire de services indispensable ?

Mais d'abord, qu'est-ce à dire ? Non pas qu'il faille minimiser le fond et les contenus de la formation au profit de la forme et du didacticiel. Les cadres permanents des IFA doivent d'abord être, du fait de leur formation et leur expérience première, des spécialistes des contenus majeurs de la formation administrative et des spécialistes de haut niveau, qu'ils soient universitaires ou praticiens. Mais il est indispensable qu'ils puissent ajouter à cette qualification première une qualification spécifique de formateurs, telle que définie plus haut. Encore une fois, c'est par là qu'ils se distinguent de leurs interlocuteurs au sein des administrations clientes et peuvent justifier leur offre de service en tant que professionnels de la formation.

Comment, en général, se présente l'amorce de relation entre l'IFA et le client potentiel ? Le plus souvent, une administration demande à l'IFA son intervention (puisque le démarchage par l'IFA est encore l'exception) pour organiser une formation en réponse à un besoin. Mais ce besoin est mal défini et circonscrit par le client qui ne sait pas, spontanément, aller au-delà d'une formulation très générale. C'est donc le rôle et le métier de l'IFA que d'aider le client à évaluer et préciser ce besoin, le transformer en objectifs de formation (parfois montrer que le problème à résoudre relève d'une autre solution que la formation), définir les contenus et leurs modalités d'application, organiser la formation et préparer les modalités d'évaluation de ses résultats.

Pour bien faire ce métier et y être crédible auprès de sa clientèle, il faut définir et maîtriser une méthode et des techniques d'intervention, posséder ou acquérir une bonne connaissance du milieu administratif, de ses mœurs, de ses habitudes, de ses modes de pensée, de fonctionnement et d'action. D'où la nécessité de l'expérience que donnent aussi la recherche et la consultation.

Mais, pour être crédible et le rester, il faut pouvoir capitaliser la compétence et l'expérience acquises ; créer une tradition de savoir-faire et le faire savoir par le marketing d'abord et la qualité des interventions ensuite ; maintenir enfin cette image dans la durée.

Or, en général, c'est là que le bât blesse. Les IFA avec divers concours extérieurs et notamment celui du CAFRAD ont formé des formateurs, à grand frais pour elles-mêmes et surtout pour leurs partenaires extérieurs : sessions de formation et perfectionnement multiples, stages répétés et parfois formations complètes à l'étranger au profit des mêmes personnes. Au bout du compte, on a mis en place des équipes de formateurs et un encadrement en principe qualifiés. Mais, seule une minorité de ces formateurs s'efforce réellement de fonctionner selon les normes enseignées : problème d'encadrement, problème de motivation.

Plus encore : lorsque l'on visite certaines IFA, parfois moins de deux ans après avoir contribué à former leur équipe de formateurs, on s'aperçoit que la plupart de ces formateurs sont partis s'employer ailleurs, dans des fonctions plus gratifiantes et rémunératrices, sans que l'IFA ait pu ou voulu les retenir. On se retrouve ainsi devant des équipes nouvelles, inexpérimentées, avec lesquelles tout l'effort de qualification est à reprendre.

C'est, ainsi, toute la crédibilité qu'avait pu acquérir l'institution qui pâtit de ce retour à la case départ, car il n'y a pas eu de transmission de savoir-faire des partants aux nouveaux arrivants.

Lorsque l'on critique cet état de choses, on s'entend répondre que le gouvernement est libre d'employer ses cadres selon ses priorités et là où il en a le plus besoin. Sans doute ! Mais cette réaffectation se fait souvent sans vraiment tenir compte des compétences acquises par les formateurs. Serait-il malséant d'évoquer aussi le contrat moral passé avec les partenaires extérieurs qui avaient cru, justement, collaborer à la formation de formateurs ? Et si l'on proclame d'un côté que la formation est une priorité majeure dans le cadre de la réforme administrative, n'est-il pas contradictoire de la priver d'un autre côté des moyens de son efficacité ? À tout le moins, si telle est la décision souveraine, faudrait-il organiser au sein des IFA la transmission des compétences pour leur permettre de rester performantes en dépit de ce renouvellement incessant de leurs formateurs.

Peut-être aussi faudrait-il poser des conditions de statut et de rémunération appropriées à la spécificité des fonctions de formateur professionnel qui soient susceptibles de retenir plus longtemps ces formateurs dans l'emploi pour lequel on les a qualifiés.

Ce problème de la continuité de la compétence des IFA dans leur métier en dépit du changement des agents n'est pas propre à l'Afrique. On le retrouve ailleurs et notamment en France et dans certaines institutions internationales. Nos auditeurs ou lecteurs ont sans doute fait eux-mêmes cette expérience désagréable de trouver au sein d'une institution partenaire un nouvel interlocuteur inexpérimenté et tâtonnant là où l'on avait auparavant un correspondant compétent, soudain parti sans avoir transmis son savoir-faire à son successeur. On s'aperçoit alors que la compétence d'une institution n'est souvent qu'une illusion d'optique.

Sans plus entrer dans le détail sur ces points, certes, très importants et qui appelleraient plus ample débat, résumons donc ce qui mérite d'être valorisé pour fonder le métier de formateur et servir d'appui à une démarche entrepreneuriale pour les IFA :

- la formation de formateurs spécialisés, dotés d'une qualification initiale de haut niveau, capables de développer une offre de service en ingénierie de la formation administrative ;
- le développement d'une compétence complémentaire et effective en matière de recherche et de consultation appliquées au milieu administratif et à sa réforme, ce qui n'exclut pas, au contraire, une capacité d'intervention dans un domaine technique sectoriel : finances, économie, gestion, techniques managériales, etc. ;
- la perpétuation (par la recherche d'un statut personnel approprié pour les formateurs) ou la transmission (par la formation interne) des compétences et habiletés acquises par l'institution à travers celles de ses agents.

Redéfinir les produits sur lesquels appuyer l'offre de services

On a déjà évoqué plus haut la nature, les orientations et caractéristiques des actions envisageables en fonction du contexte actuel. On voudrait aborder ici le problème autrement, dans un esprit "marketing" : qu'attend le "marché" administratif ? Que peuvent lui proposer des IFA appuyées sur leur métier ?

Il y a d'abord une offre générale et traditionnelle que l'on peut considérer comme le "prêt-à-porter" de la formation administrative :

– des cycles de formation initiale, qu'il faudra occasionnellement reprendre pour assurer le renouvellement des corps de fonctionnaires ;

– des formations plus ponctuelles sur des techniques relevant de la pratique administrative de base, indispensables à tous les fonctionnaires, complétées par les techniques managériales, à l'usage des cadres supérieurs.

Sur ce genre de thèmes on peut continuer à proposer des "produits-types", sur catalogue d'actions de formation, perfectionnement ou recyclage. Mais il est fondamental que l'offre de service sur ces produits mentionne expressément une capacité d'adaptation à chaque clientèle ciblée. Le prêt-à-porter doit être, en fait, un "prêt-à-adapter".

C'est là le premier degré de la formation. En quelque sorte un produit d'appel ; qui ne jouera son rôle que si, justement, il reste adaptable et manifeste déjà dans sa présentation une bonne connaissance des attentes et besoins généraux de l'administration.

Le second degré est celui du produit de formation "à la carte", que l'on ne peut donc présenter au client que comme une potentialité, conditionnée par une étude approfondie de sa situation et de ses besoins, qualitatifs et quantitatifs.

Dans cette perspective, ce que l'on va donc proposer au client au premier abord, c'est une méthode d'identification-évaluation de ses besoins, puis de conception et d'évaluation d'un produit de formation adapté. Ce produit final pouvant aller d'une simple action de formation, de volume et durée limités, à un plan de formation modulé sur une longue durée, pour un ou plusieurs groupes-cibles, avec des contenus plus ou moins diversifiés.

L'offre de service majeure de l'IFA c'est donc cette étude-diagnostic qui conduit à un produit-formation spécifique, construit pour et avec le client.

Mais elle peut conduire aussi, nous l'avons succinctement noté plus haut, à la conclusion (plus difficile à faire admettre au client) que le problème à résoudre ne relève pas, en dernière analyse, d'un traitement par la formation, mais d'une révision des structures, des procédures ou du style de management. C'est là aussi que la compétence de l'IFA dans son métier, sa connaissance du milieu, apparaissent comme fondamentales à la crédibilité de ses conclusions, en même temps que sa capacité à dialoguer et collaborer avec son client tout au long de la phase d'analyse-diagnostic que comporte son intervention.

C'est pourquoi il est aussi indispensable que l'offre de service de l'IFA puisse couvrir également la recherche et la consultation :

– outre les travaux de recherche de type universitaire dont elle peut prendre l'initiative, l'IFA doit être en mesure de proposer à ses clients – et être capable d'obtenir d'eux – des contrats de recherche appliqués à l'étude de leurs problèmes d'organisation et de gestion ;

– elle doit aussi être en mesure de proposer ses services comme consultant, non seulement pour la conception de projets-formation qu'elle exécutera ensuite comme sous-traitant de l'organisme client, mais aussi pour traiter les problèmes d'organisation ou de gestion évoqués ci-dessus.

C'est pourquoi encore, nous avions dit plus haut que la compétence dans le métier de formateur (ingénierie-formation) devait s'appuyer sur une compétence réelle en un autre domaine sectoriel des techniques utiles à l'administration.

Nous terminerons donc sur ce point en suggérant que l'IFA doit se soucier de former aussi ses formateurs à la recherche et à la consultation[1] qui nécessitent la maîtrise de démarches méthodologiques et de techniques d'intervention appropriées. Appuyée sur cette triple compétence, elle sera en mesure de développer une offre de service hautement professionnalisée, capable de faire face valablement à la concurrence des autres intervenants qui se présentent sur son marché. Offre de service que l'IFA, sans plus de complexes que ses concurrents, pourra soumettre aussi aux plus hautes instances de l'État pour tenir pleinement le rôle de conseiller et d'acteur que l'on est en droit d'attendre d'elle dans la réforme administrative et l'ajustement structurel.

L'approche-client

Le dernier point important de la démarche entrepreneuriale que les IFA devraient assimiler est celui de l'approche-client.

On a reproché aux IFA, en introduction de cette communication, d'avoir un peu trop tendance à "attendre le client" ou la demande d'intervention de l'administration, par réflexe "légitimiste" d'institutions campées sur leur statut de prestataires officiels de la formation administrative. On a suggéré que le contexte actuel justifiait, nécessitait une approche marketing de la clientèle, même administrative.

Armée des compétences que l'on a proposées, il appartient à chaque IFA de faire, là aussi, preuve d'imagination, d'initiative et d'aller "démarcher le client" en s'appuyant sur l'offre de service que l'on a décrite.

Cette stratégie "d'attaque du marché" ne signifie pas que l'on perde de vue la mission de service public, mais seulement qu'on l'aborde autrement, en esprit et dans la manière de la réaliser, en s'inspirant des méthodes de l'entreprise.

L'IFA doit ainsi développer une politique d'image et de communication : se doter d'un "logo" et d'un sigle significatifs et mémorisables ; réaliser des documents d'appel valorisant son offre de service (sans qu'ils aient besoin d'être luxueux) ; valoriser ses réalisations passées considérées comme positives ; dynamiser ses structures et sa gestion ; améliorer, si besoin, l'aspect de ses installations matérielles, ce qui nous paraît primordial si l'on veut présenter à ses clients une image positive et crédible.

Nous voudrions ici insister sur cette dernière proposition. Nous avons longtemps réfléchi sur les critères de progrès d'une organisation. Comment déterminer, un temps après une première observation, que telle organisation est en progrès ou non ? On s'aperçoit qu'il est très difficile de juger en parfaite objectivité, en faisant le tri des présentations plus ou moins avantageuses que l'organisme considéré fait de lui-même et de ses réalisations. Il est souvent assez facile de tricher sur ces présentations. Finalement, en dernière analyse, nous en sommes venus à conclure que le seul critère objectif d'appréciation de l'état d'une organisation, celui qui renseigne au premier coup d'œil sans grand risque d'erreur, c'est l'état d'entretien et de fonctionnement de ses installations matérielles.

(1) Le CAFRAD, avec le concours de partenaires canadiens, a déjà réalisé ou prépare, en ces domaines, des actions de formation complémentaires de ses autres activités.

Cet état des lieux renseigne en effet, indirectement, sur la qualité de la gestion des moyens, sur la motivation de la direction, de l'encadrement et des exécutants, sur la rigueur dans le suivi de la décision, sur la discipline interne et l'auto-discipline de chacun, etc., sinon sur l'intensité de l'activité, qui peut s'évaluer autrement.

Entendons-nous bien. Ce que nous voulons dire par là n'implique pas nécessairement la richesse des ressources. Une institution pauvre peut témoigner par son aspect, autant qu'une institution riche, de la qualité de sa gestion. Nous pourrions citer des IFA très pauvres en moyens mais qui attirent d'autant plus le respect et la considération que leurs modestes installations sont impeccablement tenues et que leurs équipements techniques restent longtemps en état de marche. Nous en connaissons d'autres plus riches où les locaux font peine à voir et qui sont encombrées de matériels, pourtant peu anciens, mais trop rapidement mis hors d'usage.

Nous pensons qu'une IFA soucieuse de son image et de sa crédibilité doit et peut présenter à ses interlocuteurs des locaux et du matériel effectivement présentables, quel que soit son budget. Sinon, elle ne saurait légitimement prétendre obtenir d'eux la moindre considération.

Cela posé, insistons aussi sur l'aspect interactif de la communication. L'approche-client d'une IFA forte de son métier doit privilégier la capacité de dialogue avec le client : de la présentation de l'offre de service et des produits d'appel à l'exécution, puis au suivi de la prestation, quelle qu'elle soit, en passant par les phases de diagnostic et de conception, l'IFA doit être en mesure de dialoguer – c'est-à-dire d'écouter avant de proposer et discuter – avec son client.

En définitive, c'est cette capacité de dialogue appuyée sur la compétence de l'offre de service qui fera que le produit élaboré répondra à l'attente du client et sera d'autant mieux accepté par lui.

Conclusion

Pouvons-nous affirmer avoir apporté quelque chose de nouveau, en termes de contenu, à ce que nous savons tous ? Certainement pas !

Tout ce que nous avons proposé ici n'est rien d'autre que ce que font les cabinets d'ingénierie spécialisés du secteur privé, avec d'autres finalités ; ce que pratiquent aussi les IFA canadiennes et certaines IFA européennes qui fonctionnent dans la même perspective de marché, avouée ou implicite. Certaines IFA africaines pourront, à juste titre, affirmer qu'elles fonctionnent de la même façon, ou s'y efforcent à la mesure de leurs moyens.

Tout cela est vrai. Aussi bien, si l'on a pris ici le parti d'être schématique et brutal, voire provocant dans l'affirmation de propositions qui paraîtront à certains enfoncer des portes ouvertes, c'est que nous sommes bien placés pour savoir, d'expérience, que ces portes ne s'ouvrent encore qu'avec réticence en d'autres lieux et qu'elles n'y sont souvent qu'entrebâillées. Un simple courant d'air contraire suffirait à les refermer. Et l'immense appel d'air des changements qui s'annoncent en Afrique peut conduire certaines IFA au repliement frileux autant qu'à l'ouverture courageuse et volontaire sur la nouveauté.

Nous avons simplement voulu montrer à ceux qui seraient encore réticents qu'il n'y a pas d'antinomie entre la finalité de service public de la mission des IFA et l'esprit d'entreprise avec lequel on peut l'accomplir.

Nous avons voulu souligner aussi que leur crédibilité repose sur une grande professionnalisation dans leur métier de formateur, avec ses corollaires trop négligés de la recherche et de la consultation. Nous souhaitons, en définitive, inciter les IFA à de plus grandes ambitions.

Tout cela suppose, certes, une continuité et une cohérence de la politique de formation administrative, un statut juridique adéquat permettant l'autonomie et la souplesse du fonctionnement, qui ne relèvent pas que des seules IFA mais aussi et surtout de leurs autorités de tutelle.

Néanmoins, les limites ne reculent que si l'on essaie d'expérimenter leur élasticité. Il appartient à chaque IFA d'explorer, avec diplomatie et créativité, l'étendue du possible par rapport au souhaitable ; de jouer, à leur avantage comme à celui de l'administration, ce rôle de laboratoire d'idées et de propositions que nous avons évoqué.

Mieux encore : le contexte de difficultés financières dans lequel se font les remises en question institutionnelles actuelles permet de faire valoir qu'une approche entrepreneuriale conduite dans toute sa logique peut permettre aux IFA d'élargir leurs sources de recettes et d'assurer une part d'auto-financement. Une offre de service de qualité peut plus facilement se vendre aux clients traditionnels et peut intéresser une clientèle encore inexplorée.

C'est là un argument supplémentaire pour pousser les IFA à s'impliquer davantage dans l'esprit d'entreprise et convaincre leurs autorités de tutelle de son intérêt dans une perspective de service public rénové et performant.

Pour sa part, le CAFRAD, carrefour en Afrique de trois aires linguistiques, s'est efforcé depuis une dizaine d'années, par ses conférences biennales(2), par ses séminaires de réflexion, ses ateliers de formation de formateurs et l'ensemble de ses activités, de convaincre les IFA que là était la voie de leur avenir. Il continuera à le faire, à la mesure de ses moyens et notamment avec l'aide de ses partenaires, africains et non africains, de la communauté francophone.

(2) La V[e] Conférence des directeurs des ENA/IAP/ISM tenue du 9 au 11 décembre 1991 à Libreville (Gabon) a eu pour thème : "L'implication des ENA/IAP/ISM dans la réforme administrative et la modernisation des programmes de formation à la gestion publique".

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 109-114.

9

Réflexions sur la formation à la gestion et à l'esprit d'initiative à l'Institut de Développement Rural de Ouagadougou : entrepreneuriat et gestion de projets

Z. TAMINI

Université de Ouagadougou, Burkina Faso

La situation du système de formation actuel

L'Institut Supérieur Polytechnique de l'Université de Ouagadougou a été créé en septembre 1973 avec pour objectif de fournir les nombreux cadres dont le pays avait besoin pour contribuer à son développement rural. Au départ une seule section de formation était ouverte : la filière longue pour former en cinq ans des ingénieurs de conception du développement rural dans les trois options suivantes :

- agronomie ;
- eaux et forêts ;
- élevage.

À partir de 1979, l'ISP commence une deuxième section de formation : la filière courte pour former en trois ans des ingénieurs d'exécution dans le domaine des techniques du développement rural. Cette filière comprenait aussi les trois options citées ci-dessus. Pour des raisons d'inadéquation entre la formation et l'emploi, la filière courte sera supprimée dès 1986 et la dernière promotion est sortie en 1989.

À partir d'octobre 1981, l'ISP diversifie ses activités de formation en initiant la section des sciences biologiques et des sciences de la terre, destinée à la formation en :

- licences ès sciences naturelles ;
- maîtrises ès sciences naturelles ;
- doctorats ès sciences naturelles.

En août 1985, suite à une restructuration de l'Université de Ouagadougou, l'ISP est scindé en deux instituts :

– Institut du développement rural (IDR), assurant les deux filières (longue et courte) de formation des ingénieurs pour le monde rural ;

– Institut des sciences de la nature (ISN), assurant les formations fondamentales et appliquées dans le domaine des sciences biologiques et des sciences de la terre.

De 1978, année de sortie de la première promotion, à aujourd'hui, on peut dire que l'IDR a formé 750 ingénieurs du développement rural (toutes filières et toutes options confondues).

Ces ingénieurs ont été formés essentiellement pour l'État. Mais aujourd'hui le Burkina Faso est confronté à une situation nouvelle. En effet le pays vient de rentrer dans la première phase d'application du Programme d'ajustement structurel. Il est fort probable que la crise de l'emploi pour la fonction publique soit de plus en plus aiguë. Actuellement, près de 160 ingénieurs diplômés de l'IDR sont inscrits à l'Office national pour l'emploi.

En outre, aujourd'hui l'Université de Ouagadougou est en pleine mutation. Dans cette restructuration, certains instituts et écoles seront regroupés en facultés alors que d'autres comme l'Institut des sciences et de l'éducation (INSE), l'Institut universitaire de technologie (IUT) et l'IDR vont rester autonomes, c'est-à-dire des centres de formation professionnelle.

Ce sont là les raisons qui ont conduit les responsables de l'IDR à envisager une réorientation du cursus de l'établissement. Il va sans dire qu'une telle disposition devra passer par une réforme fondamentale des programmes d'enseignement. Et cette réforme ne saurait être effective que si l'on procède d'abord à une analyse profonde des programmes actuels.

Depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, l'IDR en tant qu'institution universitaire n'a assuré qu'une formation axée sur les bases techniques et scientifiques de la production. Parmi les carences relevées dans le système actuel de formation, on peut citer :

– la surcharge horaire (plus de 1 000 h/an) ;

– l'inflation des cours théoriques au détriment des activités de stage et de terrain ;

– la compartimentation disciplinaire entraînant des enseignements trop sectoriels, insuffisamment coordonnés ;

– la prise en compte insuffisante des réalités agricoles du pays dans les enseignements.

L'ingénieur au sortir de sa formation est incapable d'analyser, d'évaluer les conditions du milieu, de proposer des solutions et encore moins de se prendre en charge.

Cet état de fait explique que l'IDR n'ait pas pu s'imposer comme interlocuteur crédible au sein des débats et projets relatifs au développement rural au Burkina Faso.

Propositions pour un système de formation plus adapté

Avant de passer aux modalités pratiques qui doivent être développées pour assurer une formation adéquate, il est nécessaire de dégager d'abord les objectifs visés.

Formation d'un nouveau type d'ingénieur du développement rural

Aujourd'hui, l'IDR souhaite s'orienter vers la formation d'un type d'ingénieur du développement rural gestionnaire de projets :

– de développement rural financés par des bailleurs de fonds (organismes internationaux, ONG, etc.) ;

– d'entreprises privées de production, transformation, commercialisation agricoles et des services de l'agriculture.

Dans les deux cas, l'ingénieur devra être capable :

– d'analyser le contexte technique, économique et humain du monde rural ;
– d'intervenir au sein de ce monde rural en identifiant des projets ;
– de mettre en œuvre, gérer et évaluer les projets.

La réforme des programmes

La réforme des programmes de l'IDR est à l'état de chantier. La démarche à entreprendre pour que les nouveaux programmes soient opérationnels nous a semblé être la suivante :

• Analyse de la situation actuelle par un audit international qui a été effectué fin mai 1991.

• Organisation de deux séminaires :

– Le premier, interne, ne concerne que les enseignants de l'IDR. Il s'est tenu au courant du dernier trimestre de l'année 1991. Ce séminaire avait pour document de base le rapport de l'audit international qui indique clairement les conditions d'amélioration de la formation.
– Le deuxième séminaire s'est élargi aux employeurs potentiels (l'État, les ONG), et autres institutions interafricaines de formation agricole, à savoir l'École inter-États d'ingénieurs de l'équipement rural (EIER), Écoles des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural (ESTHER), le Comité interafricain d'études hydrauliques (CIEH).

La réforme des programmes de formation vise essentiellement à développer les capacités nouvelles chez le type d'ingénieur qu'on se sera engagé à former : capacité d'analyse de situations ponctuelles, capacité d'action pour transformer sinon améliorer les situations analysées.

Mais en amont de tout ce processus, il faudra envisager d'abord la formation des formateurs, c'est-à-dire recycler les personnes ressources que sont les enseignants et au besoin renforcer le corps enseignant ; ensuite trouver les moyens logistiques nécessaires à une exécution correcte des nouveaux programmes.

Formation à l'entrepreneuriat agricole

Dans la perspective d'une formation à l'entrepreneuriat agricole, il me semble nécessaire que l'IDR s'engage à jouer un rôle important dans l'installation des jeunes diplômés. L'IDR étant une institution étatique de formation, son intervention pourrait se limiter au niveau du consultatif par sa participation aux organes tels que la commission de décision et la cellule de conseil à l'installation décrites ci-après. Examinons les différentes étapes du processus d'installation des jeunes diplômés proposé par notre institut comme condition pour la réussite du projet (fig. 1) :

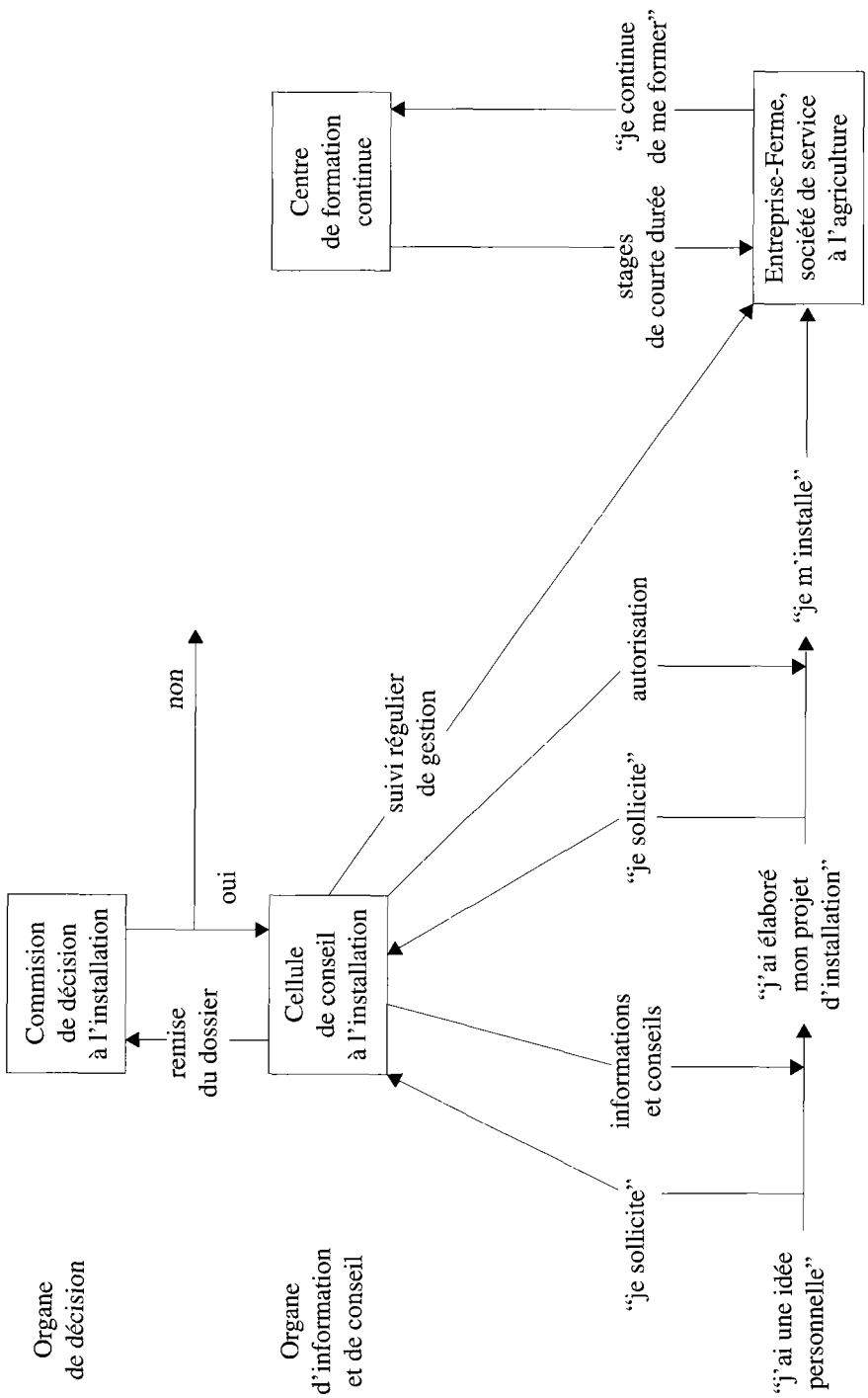

Figure 1. Propositions d'un schéma d'installation pour un candidat à la création d'une entreprise agricole.

La commission de décision

La commission de décision à l'installation comprendrait les membres suivants :

- l'État (qui pourrait assurer la présidence de ladite commission) ;
- les structures techniques concernées par le domaine d'exploitation en question ;
- les bailleurs de fonds éventuels intéressés par cette opération ;
- la cellule de conseil à l'installation.

Cette commission serait l'organe suprême qui déciderait ou non de l'installation à partir des "dossiers projets" instruits et soumis par la cellule de conseil. La décision positive ou négative déterminerait l'octroi de l'aide financière pour l'installation. Cette décision serait notifiée à la cellule de conseil qui serait chargée de superviser l'installation et d'assurer un suivi de gestion.

La cellule de conseil

La cellule de conseil à l'installation aurait pour mission d'aider le jeune entrepreneur agricole dans les domaines suivants :

- l'informer sur les procédures de l'installation et les possibilités de financement ;
- le conseiller techniquement et sur le plan de la gestion pour l'aider à élaborer son propre projet ;
- l'assurer d'un suivi de gestion pendant une certaine période (trois années peut-être) après l'installation, avant d'arriver au rythme de croisière de l'entreprise.

Il serait souhaitable que cette cellule soit basée à l'IDR. En effet notre institut dispose de compétences reconnues dans les domaines techniques et de gestion agricole. D'autre part, le suivi permanent des élèves ingénieurs tout au long de leur cursus universitaire permettrait d'évaluer leurs qualités et leurs réelles aptitudes à devenir entrepreneurs agricoles.

Pour être efficace, la cellule de conseil à l'installation devrait être la plus restreinte possible (deux ou trois personnes compétentes au maximum), relativement autonome au sein de l'IDR et très ouverte sur le monde extérieur technique, scientifique, administratif et bancaire.

Outre son intérêt premier pour les ingénieurs du développement rural chômeurs, la cellule de conseil à l'installation pourrait également concerner toute personne souhaitant créer une entreprise dans le monde rural.

Laisser libre cours aux idées, aux souhaits et aux motivations des jeunes diplômés pour l'installation serait la règle à adopter. La cellule devrait éviter de proposer des modèles stéréotypés d'installation. Son rôle serait axé sur l'information, le conseil pratique, technique et de gestion pour la création d'entreprises agricoles. Un contrat lierait la cellule et le candidat à l'installation et fixerait les obligations et les droits de chacun.

La cellule de formation continue

La formation continue des entrepreneurs agricoles est une condition fondamentale pour la réussite du projet. Le rôle de cette cellule rattachée à l'IDR serait d'assurer une formation-action des entrepreneurs agricoles essentiellement axée sur la gestion technique, économique et financière de leurs projets.

Conclusion

Le caractère essentiellement vivrier de l'agriculture burkinabé et les aléas qui pèsent sur elle font que l'option production agricole pour l'entrepreneuriat doit être examinée avec circonspection. En effet, dans plusieurs pays africains les tendances du genre "retour à la terre" pour les jeunes diplômés chômeurs n'ont pas toujours eu une issue heureuse. Nous croyons par contre que les voies comme la transformation des produits agricoles et les services agricoles sont certainement prometteuses.

La situation que vit aujourd'hui l'IDR ne lui est pas spécifique car d'autres institutions de formation agronomique d'Afrique ont déjà procédé, sous des formes diverses, à la réforme de leurs programmes en vue de former des cadres appelés à travailler dans le secteur privé ou parapublic. Si l'impact de ces réformes n'a pas toujours conduit à de bons résultats, il reste que les institutions qui veulent tenter l'expérience aujourd'hui devront s'enrichir d'abord des expériences passées. Par ailleurs, si aujourd'hui nous abordons le problème de l'entrepreneuriat agricole dans la formation au niveau supérieur, il serait intéressant d'intégrer cette notion de façon générale dans le système éducatif de base. L'écolier prendra alors conscience qu'il lui faudra peut-être compter d'abord sur ses propres forces.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 115-131.

10

Les ONG et leurs stratégies pour une économie sociale et coopérative au Rwanda

J. NZISABIRA

CIDEP, Université de Louvain-la-Neuve, Belgique

La volonté de bâtir une économie sociale et coopérative au Rwanda existe depuis l'indépendance de ce pays en 1962. *Le Plan quinquennal d'assistance au développement rural et d'action coopérative 1963-1967* publié par le ministère des Affaires sociales [8, p.12] est très clair sur ce point : "Les opérations de modernisation rurale, basées en grande partie avant l'indépendance sur la coercition et l'obligation, ne sauraient se concevoir autrement que reposant entièrement sur la persuasion. Un des buts principaux du gouvernement de la République rwandaise est de promouvoir dans la société nationale des relations horizontales entre les communautés familiales, rapports qui faisaient complètement défaut dans l'ancienne société (...). Dans l'optique politique du gouvernement, cette solidarité des collectivités de base se concrétisera par l'éclosion de groupements à forme coopérative mettant en œuvre la philosophie du développement communautaire. Ces groupements seront une véritable école de démocratie, en même temps que l'exercice des responsabilités par leurs membres, l'instrument humainement intégré à partir duquel sera forgée la promotion économique et sociale du pays tout entier."

La réalisation d'une telle volonté s'annonçait par ailleurs extrêmement difficile. Diffuser une idéologie coopérative dans une immense paysannerie de ménages autarciques, presque tous analphabètes et surtout sans la moindre expérience d'entrepreneuriat en associations horizontales, requérait en effet une énorme propagande éducative, permanente et multiforme. Des efforts ont été consentis à cet effet. Les plus importants ont été tout naturellement fournis par l'État. On peut citer notamment la création à l'échelon communal de trois filières de formation (enseignement rural et artisanal intégré, formation de la jeunesse

et formation permanente pour adultes) en faveur des personnes ascolarisées ou prématurément déscolarisées. Il faut cependant signaler qu'en matière d'entrepreneuriat coopératif, ces initiatives ont donné des résultats plutôt décevants.

Parallèlement à cet effort des pouvoirs publics, nous assistons aujourd'hui au déploiement d'une activité importante d'organisations non gouvernementales (ONG). Cette activité forme d'ores et déjà une toile fort diversifiée dans sa nature et fort disséminée dans l'espace. Une base de données établie par l'INADES en 1989 sous-tend notre analyse. Ces données proviennent d'une enquête à peu près exhaustive des ONG en activité au Rwanda en 1989. Le questionnaire de l'enquête portait sur un certain nombre d'attributs de chacune de celles-ci : année de démarrage, lieu (préfecture) et nature de ses interventions, son budget annuel, effectif de son personnel employé... Cependant, les lacunes ne manquent pas et méritent d'être signalées. Parmi les 143 ONG contenues dans le fichier, seules 91 ont précisé le début de leur fonctionnement, 48 leur budget annuel, 74 l'effectif du personnel employé. C'est pourquoi les résultats de notre analyse sont d'abord rapportés au nombre de réponses effectives puis inférés à l'ensemble total des ONG. Notre communication présente d'abord une esquisse typologique et dimensionnelle des 143 ONG opérant au Rwanda. Elle cerne ensuite la nature de leur activité, leur distribution spatiale ainsi que leurs tactiques d'intervention. Elle est enfin illustrée par une étude de cas : le CFRC-Iwacu, ONG locale et laïque engagée dans la recherche coopérative, dans la formation à l'entrepreneuriat coopératif et dans l'appui-conseil aux coopératives.

Esquisse typologique et dimensionnelle des ONG

En 1989, on dénombrait 143 ONG qui, d'après l'étiquette confessionnelle, se répartissent de la manière suivante : 59 ONG laïques, 70 ONG catholiques, 12 ONG protestantes, une ONG musulmane et une, le BUFMAR[1], associant les formations médicales catholiques et protestantes notamment pour réaliser en commun l'importation du matériel médical et pharmaceutique, de même que la formation continue (recyclage) du personnel.

Tableau I. Répartition des ONG selon leur obédience confessionnelle et selon leur origine locale ou étrangère.

	ONG locales	ONG étrangères	Total des ONG
ONG laïques	42	17	59
ONG catholiques	68	2	70
ONG protestantes	10	2	12
ONG cath. et prot.	1	0	1
ONG musulmanes	1	0	1
Total des ONG	122	21	143

(1) Bureau des formations médicales agréées au Rwanda ; il regroupe 15 hôpitaux, 90 centres de santé, 11 dispensaires, 7 centres nutritionnels et 3 maternités.

En considérant à la fois l'obédience confessionnelle et l'origine (émergence locale ou structure étrangère), on découvre aisément qu'à l'heure actuelle, le microcosme des ONG est essentiellement local (85,31 %) et à moitié contrôlé par l'Église catholique (Tableau I). Mais cette structure n'a pas toujours été la même. Les Tableaux II et III qui retracent très synthétiquement les grands axes de son évolution permettent à cet égard deux considérations importantes. D'une part, l'émergence locale d'ONG a été de tout temps prépondérante. D'autre part, la structure confessionnelle du microcosme est dans une phase de recomposition intense. À l'origine, le mouvement est quasi exclusivement religieux, notamment catholique. À partir des années soixante-dix, les ONG laïques se mettent résolument en scène si bien que leur présence est aujourd'hui en passe d'équilibrer la balance.

Tableau II. Répartition des ONG (échantillon de 91 cas sur les 143) d'après le début de leur fonctionnement et leur origine locale ou étrangère.

	ONG locales	ONG étrangères	Total des ONG
-1960	13	0	13
1961-1965	7	3	10
1966-1970	4	2	6
1971-1975	12	0	12
1976-1980	12	5	17
1981-1985	18	6	24
1986-1988	8	1	9
Total des ONG	74	17	91

Tableau III. Répartition des ONG (échantillon de 91 cas sur les 143) d'après le début de leur fonctionnement et selon leur obédience confessionnelle.

	ONG laïques	ONG catholiques	ONG protest.	ONG cath. et prot.	ONG musulm.	Total des ONG
-1960	1	10	2	0	0	13
1961-1965	3	5	1	0	1	10
1966-1970	3	3	0	0	0	6
1971-1975	6	5	1	0	0	12
1976-1980	11	5	0	1	0	17
1981-1985	16	4	4	0	0	24
1986-1988	8	1	0	0	0	9
Total des ONG	48	33	8	1	1	91

Jusqu'à ce jour, les ONG fonctionnent essentiellement grâce à des dons provenant de l'extérieur du pays ; 2 % seulement d'entre elles tirent en effet la totalité de leur financement des ressources intérieures, 38 % exclusivement des ressources extérieures et 60 % à la fois de l'intérieur et de l'extérieur mais dans des proportions non précisées par l'enquête [7, p.127].

Tableau IV. Importance des ressources financières des ONG selon l'origine locale ou étrangère de celles-ci.

A. Analyse de distribution de l'échantillon des 48 ONG ayant précisé le montant de leur budget annuel

Montant du budget annuel (en millions de francs rwandais)	Nombre d'ONG locales	Nombre d'ONG étrangères	Nombre total d'ONG
< 1	4	0	4
≥ 1 à < 10	17	0	17
≥ 10 à < 20	4	0	4
≥ 20 à < 30	5	0	5
≥ 30 à < 40	0	2	2
≥ 40 à < 50	2	1	3
≥ 50 à < 60	1	1	2
≥ 60 à < 70	0	0	0
≥ 70 à < 80	0	0	0
≥ 80 à < 90	4	0	4
≥ 90 à < 100	0	2	2
≥ 100 à < 200	0	2	2
≥ 200 à < 300	0	1	1
≥ 300 à < 400	0	0	0
≥ 400 à < 500	1	0	1
≥ 500 à < 600	0	1	1
Nombre total d'ONG	38	10	48

B. Inférence du montant total des ressources financières sur les 143 ONG formant l'ensemble total des ONG

	ONG locales (122)	ONG étrangères (21)	Toutes ONG confondues (143)
Montant total des ressources financières de l'échantillon (en francs rwandais)	1 101 904 000	1 407 500 000	2 509 404 000
Montant des ressources financières/ONG (en francs rwandais)	28 997 474	140 750 000	52 279 250
Montant total des ressources du microcosme (en francs rwandais)	3 537 691 789	2 955 750 000	6 493 441 789

N.B. L'inférence via la stratification de l'échantillon selon l'obédience confessionnelle de ces ONG donne un montant total des ressources financières égal à 8 805 439 849 francs rwandais.

Le poids financier des ONG a par ailleurs pu être estimé grâce aux 48 d'entre elles qui ont aimablement précisé le montant de leur budget annuel. Selon les résultats portés au Tableau IV, le budget annuel moyen d'une ONG est de l'ordre de 52 millions de francs rwandais. Celui-ci est cependant plus élevé si l'organisation est catholique (environ 83 millions) et davantage encore si elle est étrangère (140 millions). Pour souligner cet état de fait, on notera que les deux budgets les plus importants sont aux mains d'ONG catholiques : l'une locale, le BED[(2)], 400 millions ; l'autre étrangère, le *Catholic Relief Service*[(3)], 520 millions. En inférant ces résultats sur l'ensemble des ONG, il apparaît que le poids financier de celles-ci doit se situer, en 1989, entre 6 et 9 milliards de francs rwandais. Cette estimation est vraisemblable car le ministère du Plan, interlocuteur officiel des ONG, chiffre les interventions financières de celles-ci à 0,808 milliard en 1977, à 1,119 milliard en 1980 et à 1,762 milliard en 1983 [5, pp.16 et 18]. Sachant que l'État avait en 1989 un budget de 23 milliards de francs rwandais pour ses activités ordinaires et de 5 milliards pour ses interventions de développement [11, 4], on peut affirmer que le poids des ONG (6 à 9 milliards) dans le financement de l'activité socio-économique du pays est très considérable. Cependant, cette manne financière revêt quelque incertitude dans la mesure où "ces ONG canalisent des financements dont elles ne connaissent précisément ni l'origine, ni les priorités et les perspectives à terme" [5, p.16].

Tableau V. Importance de l'emploi généré par le fonctionnement et l'activité des ONG selon l'origine locale ou étrangère de celles-ci.

A. Emplois pour la population locale

a) Analyse de distribution de l'échantillon des 74 ONG ayant précisé la taille du personnel

Taille du personnel local	Nombre d'ONG locales	Nombre d'ONG étrangères	Nombre total d'ONG
= 0	2	1	3
1 - 10	28	4	32
11 - 20	7	5	12
21 - 30	5	2	7
31 - 40	5	0	5
41 - 50	5	0	5
51 - 100	2	1	3
101 - 150	3	1	4
151 - 200	2	0	2
201 - 250	0	1	1
Nbre total d'ONG	59	15	74

B. Emplois pour les expatriés

a) Analyse de distribution de l'échantillon des 74 ONG ayant précisé la taille du personnel

Taille du personnel expatrié	Nombre d'ONG locales	Nombre d'ONG étrangères	Nombre total d'ONG
= 0	31	0	31
1 - 10	27	11	38
11 - 20	1	1	2
21 - 30	0	1	1
31 - 40	0	2	2
41 - 50	0	0	0
51 - 100	0	0	0
101 - 150	0	0	0
151 - 200	0	0	0
201 - 250	0	0	0
Nbre total d'ONG	59	15	74

(2) Bureau épiscopal de développement appartenant à la Conférence épiscopale du Rwanda.
(3) ONG catholique des État-Unis d'Amérique.

b) Inférence du volume d'emplois sur les 143 ONG formant l'ensemble total des ONG

	ONG locales (122)	ONG étrangères (21)	Toutes ONG confondues
Nbre total d'emplois de l'échantillon	1 640	549	2 189
Nbre moyen d'emplois par ONG	28	37	30
Nbre total des emplois du microcosme	3 391	769	4 160

b) Inférence du volume d'emplois sur les 143 ONG formant l'ensemble total des ONG

	ONG locales (122)	ONG étrangères (21)	Toutes ONG confondues
Nbre total d'emplois de l'échantillon	83	137	220
Nbre moyen d'emplois par ONG	1	9	3
Nbre total des emplois du microcosme	172	192	364

N.B. L'inférence via la stratification de l'échantillon selon l'obédience confessionnelle de ces ONG donne un nombre total d'emplois égal à 3 913 pour la population locale et à 381 pour les expatriés.

Les volumes d'emplois locaux ou expatriés assurés par les ONG du fait de leur fonctionnement ont été également estimés à partir de 74 d'entre elles qui ont précisé à l'enquête les effectifs de leur personnel employé ; les résultats sont condensés dans le Tableau V. Les estimations obtenues indiquent que les ONG assurent près de 4 000 emplois à la population locale et à peu près 370 aux expatriés, les *Bazungu* (les Blancs) pour la plupart. La présence de ceux-ci, même dans les ONG locales, tient à deux facteurs principaux. Il y a d'abord la nécessité d'un transfert de technologie. Mais il y a aussi le souci, pour les bailleurs de fonds du Nord, de suivre d'assez près l'utilisation effective de l'aide accordée aux populations du Sud via les ONG. Ainsi que précisé ci-après, cette utilisation a le mérite d'être diversifiée et largement disséminée aux quatre coins du pays.

Diversité de l'activité des ONG

L'activité des ONG est effectivement très diversifiée. L'enquête de l'INADES [7, p.17] en a retenu 22 filières : santé familiale et infantile, enseignement primaire, enseignement secondaire, enseignement préscolaire ou maternel, enseignement supérieur, production agricole, production animale, vulgarisation agricole, recherche-étude-consultance, conservation-transformation des produits agricoles, sylviculture, artisanat, technologie appropriée, hydraulique rurale, formation non formelle des adultes, formation non formelle des jeunes, formation coopérative ou associative, alphabétisation, réinsertion sociale, promotion féminine, planning familial, communication sociale et autres.

Tableau VI. Répartition des types d'intervention des ONG selon l'origine locale ou étrangère de celles-ci.

	Effectifs absolus			Pourcentages		
	ONG locales	ONG étrangères	Total	ONG locales	ONG étrangères	Total
FORM	172	33	205	23,27	20,75	22,83
AGRI	133	37	170	18,00	23,27	18,93
ENSE	104	14	118	14,07	8,81	13,14
SANT	66	16	82	8,93	10,06	9,13
PFPF	67	10	77	9,07	6,29	8,57
ARTI	53	11	64	7,17	6,92	7,13
RESO	36	7	43	4,87	4,40	4,79
TECA	32	10	42	4,33	6,29	4,68
HYDR	26	11	37	3,52	6,92	4,12
COSU	24	7	31	3,25	4,40	3,45
COSO	26	3	29	3,52	1,89	3,23
Total	739	159	898	100,00	100,00	100,00

Tableau VII. Répartition des types d'intervention des ONG selon l'obédience confessionnelle de celles-ci (il n'a pas été tenu compte des 10 interventions que totalisent l'ONG mixte catholique-protestante et l'ONG musulmane).

	Effectifs absolus				Pourcentages			
	ONG laïques	ONG cathol.	ONG protest.	Total	ONG laïques	ONG cathol.	ONG protest.	Total
FORM	79	92	32	203	24,69	22,60	19,88	22,86
AGRI	69	71	30	170	21,56	17,44	18,63	19,15
ENSE	18	68	29	115	5,63	16,71	18,01	12,95
SANT	25	46	10	81	7,81	11,30	6,21	9,12
PFPF	23	36	17	76	7,19	8,85	10,56	8,56
ARTI	25	32	7	64	7,81	7,86	4,35	7,21
RESO	15	21	6	42	4,69	5,16	3,73	4,73
TECA	16	14	12	42	5,00	3,44	7,45	4,73
HYDR	17	11	8	36	5,31	2,70	4,97	4,05
COSU	19	8	4	31	5,94	1,97	2,48	3,49
COSO	14	8	6	28	4,38	1,97	3,73	3,15
Total	320	407	161	888	100,00	100,00	100,00	100,00

Vu le caractère souvent indissociable de certaines interventions, comme par exemple la promotion féminine et le planning familial, nous avons procédé à certaines agrégations et finalement retenu 11 filières[4]. Nous avons ensuite analysé la fréquence de réalisation de chacune d'elles en tenant compte de l'origine locale ou étrangère des ONG ainsi que de leur obédience confessionnelle. Les résultats obtenus (Tableaux VI et VII) permettent d'abord de justifier la hiérarchie des filières d'activité proposée dans la note infrapaginale ci-après. Ils permettent aussi d'épingler les filières d'activité dans lesquelles les ONG s'investissent les unes plus que les autres selon les catégories auxquelles elles appartiennent. Par rapport donc au vecteur des fréquences moyennes (dernière colonne du Tableau VI), un surplus d'activité de la part des ONG locales va à la formation non formelle, à l'enseignement formel, à la promotion féminine et au planning familial, à l'artisanat, à la réinsertion sociale et à la communication sociale ; tandis que celui des ONG étrangères s'adresse plutôt à la santé, à l'hydraulique rurale, à la technologie appropriée et à la consultance. De même dans le Tableau VII, on peut voir que les ONG laïques orientent leur surplus d'activité à la formation non formelle, à l'agriculture, à l'artisanat, à la technologie appropriée, à l'hydraulique rurale, à la consultance et à la communication sociale. Les ONG catholiques en revanche l'accordent à l'enseignement formel, à la santé, à la promotion féminine et au planning familial, à l'artisanat et à la réinsertion sociale. Les ONG protestantes enfin s'investissent plus que les autres dans l'enseignement formel, dans la technologie appropriée et dans la promotion féminine et le planning familial.

Répartition spatiale de l'activité des ONG

L'activité des ONG, très diversifiée dans sa structure, est aussi fort disséminée dans l'espace.

Il est question, dans ce paragraphe, de tester l'équité de cette dispersion spatiale. Nous avons examiné pour cela la répartition, sur les 10 préfectures du pays, des 271 lieux qui ont bénéficié des services d'ONG en 1989. Les Tableaux VIII A et IX A donnent un aperçu brut de cette dispersion. Mais pour mettre en évidence d'éventuelles inégalités dans la répartition spatiale du service rendu par les ONG à la population rwandaise, nous

(4) Voici les 11 filières dans l'ordre d'importance :
- FORM : Formation non formelle des adultes + formation non formelle des jeunes + formation coopérative ou associative + alphabétisation.
- AGRI : Production agricole + production animale + sylviculture + vulgarisation agricole.
- ENSE : Enseignement primaire classique + enseignement secondaire classique ou technique + enseignement maternel + enseignement supérieur.
- SANT : Santé familiale et infantile.
- PFPF : Promotion féminine + planning familial.
- ARTI : Artisanat.
- RESO : Réinsertion sociale.
- TECA : Technologie appropriée + conservation et transformation des produits agricoles.
- HYDR : Hydraulique rurale.
- COSU : Recherche, étude et consultance.
- COSO : Communication sociale ou diffusion d'un journal traitant de problèmes très spécifiques à la société rwandaise.

avons jugé nécessaire de pondérer systématiquement ces résultats bruts par l'inverse du poids relatif de la population de chaque préfecture[5]. Les résultats pondérés et exprimés en pourcentages (Tableaux VIII B et IX B) appellent à l'interprétation suivante.

Tableau VIII. Répartition des lieux d'intervention des ONG selon l'origine locale ou étrangère de celles-ci.

A. Résultats bruts

	ONG locales	ONG étrangères	Total
Kigali	34	1	35
Gitarama	22	6	28
Butare	31	5	36
Gikongoro	10	3	13
Cyangugu	10	3	13
Kibuye	13	1	14
Gisenyi	17	6	23
Ruhengeri	13	3	16
Byumba	13	5	18
Kibungo	18	4	22
(Interv. non spat. ciblées)	41	12	53
Total	222	49	271

B. Résultats pondérés par l'inverse du poids relatif de la population de chaque préfecture et compte non tenu évidemment des 53 interventions non ciblées sur une préfecture particulière

	En valeur absolue			En pourcentage		
	ONG locales	ONG étrang.	Total	ONG locales	ONG étrang.	Total
Kigali	258	8	266	14,48	2,12	12,31
Gitarama	172	47	219	9,65	12,43	10,14
Butare	235	38	273	13,19	10,05	12,64
Gikongoro	129	39	168	7,24	10,32	7,78
Cyangugu	139	42	181	7,80	11,11	8,38
Kibuye	199	15	214	11,17	3,97	9,91
Gisenyi	166	59	225	9,32	15,61	10,42
Ruhengeri	111	26	137	6,23	6,88	6,34
Byumba	128	49	177	7,18	12,96	8,19
Kibungo	245	55	300	13,75	14,55	13,89
Total	1 782	378	2 160	100,00	100,00	100,00
				$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 3{,}00$	$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 4{,}43$	$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 2{,}40$
						$\bar{x} + \sigma = 12{,}40$ $\bar{x} - \sigma = 7{,}60$

(5) Le poids relatif de la population d'une préfecture est la part de l'effectif de sa population dans l'effectif de la population totale du pays. Ce poids est de 0,1317 pour Kigali, de 0,1279 pour Gitarama, de 0,1318 pour Butare, de 0,0773 pour Gikongoro, de 0,0717 pour Cyangugu, de 0,0653 pour Kibuye, de 0,1022 pour Gisenyi, de 0,1171 pour Ruhengeri, de 0,1016 pour Byumba et de 0,0734 pour Kibungo.

Tableau IX. Répartition des lieux d'intervention des ONG selon l'obédience confessionnelle de celles-ci.

A. Résultats bruts

	ONG laïques	ONG catholiques	ONG protestantes	ONG cath. + protest.	ONG musulmanes	Total
Kigali	7	27	1	0	0	35
Gitarama	10	16	2	0	0	28
Butare	9	26	1	0	0	36
Gikongoro	6	5	2	0	0	13
Cyangugu	6	6	1	0	0	13
Kibuye	5	6	3	0	0	14
Gisenyi	8	12	3	0	0	23
Ruhengeri	4	10	2	0	0	16
Byumba	6	11	1	0	0	18
Kibungo	5	16	1	0	0	22
(Interv. non spat. ciblées)	35	9	7	1	1	53
Total	101	144	24	1	1	271

B. Résultats pondérés par l'inverse du poids relatif de la population de chaque préfecture et compte non tenu évidemment des 53 interventions non ciblées sur une préfecture particulière

	En valeur absolue				En pourcentage			
	ONG laïques	ONG cathol.	ONG protest.	Total	ONG laïques	ONG catholiques	ONG protestantes	Total
Kigali	53	205	8	266	7,85	15,81	4,26	12,31
Gitarama	78	125	16	219	11,56	9,64	8,51	10,14
Butare	68	197	8	273	10,07	15,19	4,26	12,64
Gikongoro	77	65	26	168	11,41	5,01	13,83	7,78
Cyangugu	84	84	13	181	12,44	6,48	6,91	8,38
Kibuye	76	92	46	214	11,26	7,09	24,47	9,91
Gisenyi	78	117	30	225	11,56	9,02	15,96	10,42
Ruhengeri	34	86	17	137	5,04	6,63	9,04	6,34
Byumba	59	108	10	177	8,74	8,33	5,32	8,19
Kibungo	68	218	14	300	10,07	16,81	7,45	13,89
Total	675	1 297	188	2 160	100,00	100,00	100,00	100,00
					$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 2{,}24$	$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 4{,}32$	$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 6{,}38$	$\bar{x} = 10{,}00$ $\sigma = 2{,}40$
								$\bar{x} + \sigma = 12{,}40$ $\bar{x} - \sigma = 7{,}60$

Quelle que soit la catégorie d'ONG (laïque, catholique, protestante, locale ou étrangère), l'équité serait pleinement réalisée par elle si la fréquence relative de ses interventions dans n'importe quelle préfecture était égale à 10 %. Par rapport donc à cette norme, il apparaît que les ONG locales sont moins inéquitables que les ONG étrangères ; tout comme les ONG laïques sont plus proches de l'équité que les ONG catholiques et les

ONG protestantes. L'appui des ONG locales est exceptionnellement intense dans Kigali, Butare et Kibungo au détriment surtout de Ruhengeri ; les ONG étrangères semblent peu intéressées par Kigali, Kibuye et Ruhengeri au profit de Gisenyi et de Kibungo. Considéré sous l'angle confessionnel des réseaux, l'appui des ONG est ponctué de plus lourdes inégalités spatiales, singulièrement l'appui catholique et l'appui protestant. L'appui catholique en effet, le plus important de tous, est fort inégalement réparti par rapport à la population du pays ; 30 % de la demande (Kigali, Butare et Kibungo) absorbent 48 % de l'offre catholique au grand désavantage surtout de Gikongoro. L'offre protestante, sept fois plus faible que l'offre catholique, est encore plus inégalement distribuée à la population car 24 % en sont adressés à la seule préfecture de Kibuye (mal desservie il est vrai par l'appui catholique) et 16 % curieusement à la préfecture de Gisenyi d'ores et déjà bien desservie par les autres réseaux. L'appui des ONG laïques enfin est incontestablement le moins inégalitaire car seule la préfecture de Ruhengeri est significativement défavorisée.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que l'appui des ONG à la population rwandaise est suffisamment disséminé dans les 10 préfectures du pays, car il n'y a que Ruhengeri qui soit significativement défavorisée, si l'on en juge d'après la déviation standard de la distribution dans le vecteur des fréquences totales relatives. L'évolution de cette dissémination semble orientée comme ceci : les espaces laissés vides par les premiers intervenants (les ONG catholiques) se font prendre par d'autres, notamment par de jeunes ONG laïques ou protestantes.

Modes d'intervention des ONG

À l'heure actuelle, les ONG dispensent leurs services de trois manières bien distinctes et de portées spatiales bien différentes.

Le mode le plus simple, sans doute aussi le plus ancien, et partant de portée spatiale limitée, est l'action pionnière, ONG par ONG, en autonomie totale l'une de l'autre. Souvent liées à des paroisses, les ONG fonctionnent ainsi comme des centres de services totalement autonomes, telles les abbayes de l'Europe médiévale. Elles gèrent un moulin, ou un magasin d'approvisionnement, ou un silo à grains, ou une caisse d'épargne, ou une fonction de commercialisation pour des producteurs groupés en associations ou purement individuels. Cette forme d'intervention résulte parfois de l'évolution d'un service social (souvent médical) vers des fonctions de production, charriée par les appels politiques (incessants dans les médias) à l'augmentation de la production et à l'autosuffisance alimentaire.

Le deuxième mode d'intervention des ONG consiste en une participation à un programme communal (ou intercommunal) de développement diversifié ou intégré. Ce mode est le résultat logique d'un plan stratégique dit d'action communale qui, depuis 1976, permet la conclusion de conventions directes de coopération entre commune et ONG [6, p.161]. Cette prise de participation à l'action communale touche davantage les ONG étrangères que les ONG locales car, du fait de leurs relations avec les sources de financement extérieures, elles ont des possibilités financières comparables aux besoins de ce genre de programmes. Mais, comme l'a bien observé Mark Nieuwkerk [9, p.25], la rela-

tion entre une commune et les ONG qui lui sont associées est parfois ambiguë car le rôle de leurs agents expatriés est imprécis ou excessivement étendu, allant de la formulation de projets au contrôle financier en passant par leur évaluation et leur exécution ; ce qui leur vaut souvent des accrocs avec leurs collaborateurs locaux et compromet à la longue les prises de participation ultérieures.

Voilà pourquoi les ONG aujourd'hui, tout en se ménageant prudemment la permissivité indispensable des autorités communales, préfèrent établir des liens directs avec les paysans, groupés de préférence, ou alors qu'elles groupent en associations coopératives. Et pour assurer, après elles, la survie de l'action entreprise, elles cherchent également à susciter et/ou à promouvoir, en guise de partenaires nettement plus souples que les administrations publiques, des ONG (plus) locales, mieux habilitées à identifier sur le terrain les attentes sous-jacentes des populations locales ou leurs initiatives locales de développement (ILD) appelées aussi initiatives de base (IB). Ainsi naissent les ONG locales du Rwanda, souvent appelées organisations d'appui aux initiatives locales de développement (OAILD) ou encore organisations d'appui aux initiatives de base (OAIB).

Tableau X. Esquisse d'une hiérarchie d'ONG selon le nombre de leurs liaisons horizontales [d'après 7, p.129].

ONG sollicitée	Nombre d'ONG sollicitant ses services
INADES	26
CFRC-Iwacu	23
Technoserve	14
Caritas	11
CRS	10
Duhamic-Adri	10
Ardi	10
ACORD	6
Croix-Rouge	6
BUFMAR	6
BED	5
OXFAM	5
Coforwa	5
...	...

Pour tenter de rationaliser ou coordonner leurs actions primitivement autonomes, les ONG, OAILD ou OAIB cherchent depuis peu à s'organiser à leur tour en associations de concertation comme ACOR (Association pour la concertation des ONG d'animation rurale), créée en 1983, CCOAIB (Conseil de concertation des organisations d'appui aux initiatives de base), créé en 1987, etc. Les ONG n'ont d'ailleurs pas attendu que soit réalisé complètement le maillage du pays en un système d'OAIB ou d'ONG bien structuré et hiérarchisé pour cesser peu à peu de faire cavalier seul. L'enquête de l'INADES (Tableau X) a pu mettre en évidence en effet que la collaboration entre ONG (concertation, échange de services et d'expériences) est d'ores et déjà réalité.

Deux ONG laïques et locales sont à la tête de cette marche vers la structuration en profondeur de leur microcosme. Il y a d'abord l'INADES qui a déjà une expérience respectable dans la formation des adultes par correspondance et dans la diffusion de brochures, rédigées par elle-même en langue nationale, des techniques scientifiques de production agricole. Il y a aussi le CFRC-Iwacu, dont la raison d'être, développée plus loin, est à la fois la recherche et l'application de voies et moyens appropriés pour une diffusion décisive de l'entrepreneuriat coopératif dans les masses populaires du Rwanda.

Cas du CFRC-Iwacu

Le CFRC-Iwacu, Centre de formation et de recherche coopératives dénommé Iwacu ("chez nous" en langue rwandaise), est né à Kigali en 1980 avec l'étiquette d'institution non gouvernementale. Sa finalité est, selon ses propres termes, "d'améliorer les conditions de vie des populations par la promotion d'un mouvement coopératif et associatif efficace". Quatre objectifs généraux concourent à la concrétisation de cette finalité.

- Promouvoir les groupements à caractère coopératif et associatif pour permettre à leurs membres de résoudre eux-mêmes leurs problèmes.
- Rendre les coopératives capables de maîtriser leur organisation, d'atteindre l'équilibre financier par une gestion participative et solidaire.
- Promouvoir à partir de la base des intergroupements et des unions ainsi qu'une fédération nationale.
- Favoriser l'émergence d'un réseau associatif et coopératif par la tenue de rencontres et d'échanges entre groupements, coopératives, associations et promoteurs du Rwanda et d'autres régions (du monde) [1, III, pp.1-4].

D'autant plus qu'il ambitionne de s'ériger, *in fine*, en Fédération nationale des coopératives qu'il aura réussi à sainement promouvoir [10, pp.6 et 16], le CFRC-Iwacu devait d'emblée prêcher par l'exemple en se dotant d'une structure et d'un circuit de prise de décisions démocratiques comme on le préconise pour un bon fonctionnement des coopératives. Son organigramme (fig. 1) permet de voir en un clin d'œil ses principaux domaines d'activité (accueil-hébergement, recherche-documentation coopérative, formation à l'entrepreneuriat coopératif et appui-conseil aux coopératives), ainsi que l'ensemble de son organisation fonctionnelle (assemblée générale, conseil d'administration et comité de gestion).

C'est le comité de gestion qui tient en main la vie quotidienne du CFRC-Iwacu. Composé des quatre responsables d'unités, du responsable de l'administration du personnel et des finances, et présidé par le coordinateur, il gère et suit les activités courantes, prend les décisions en consensus ou, à défaut, à la majorité simple. Le coordinateur, premier responsable du Centre, a une position peu démarquée dans le sens vertical. Il anime, supervise et contrôle les chefs d'unités seulement pour s'assurer si les décisions prises en comité sont exécutées dans les délais prévus. Pour emprunter l'expression du règlement interne du centre Iwacu, "le coordinateur ... exerce un pouvoir résiduel pour les décisions courantes" [1, V, p.1].

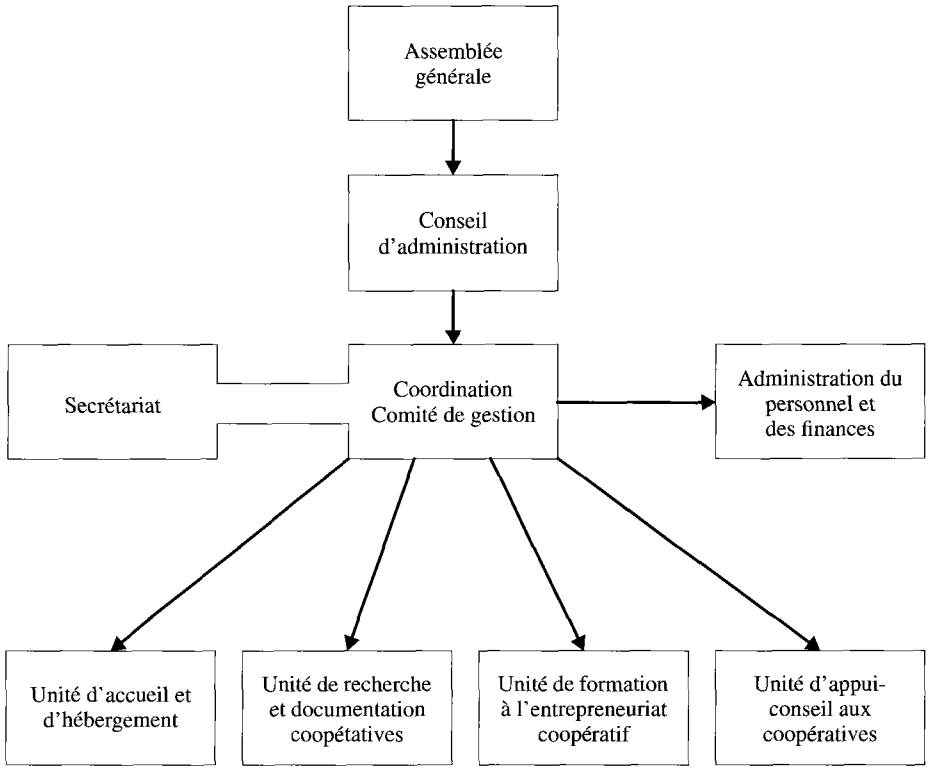

Figure 1. Organigramme simplifié du CFRC-Iwacu

Le financement du CFRC-Iwacu est assuré par deux sources principales : la rétribution des services rendus et les subventions. Ces sources ont procuré respectivement 70,10 % et 29,90 % de ses recettes (110 millions de francs rwandais environ) en 1989 [2, p.18]. Au chapitre des services rendus, il y a d'abord les contrats divers (recensement de groupements coopératifs ou tontiniers, saisies, traitement de données, appui à la transformation artisanale des produits vivriers, appui aux groupements féminins...) pris avec le ministère de la Jeunesse et du Mouvement associatif (Mijeuma), les banques populaires et autres tiers. Il y a ensuite son service d'accueil et d'hébergement très sollicité par les ministères, les ONG, les projets de développement rural, pour leurs réunions, séminaires, colloques, recyclages, etc. Son auberge, de 24 chambres, peut accueillir entre 24 et 72 personnes selon le standing exigé. Quant aux subventions, le CFRC-Iwacu compte deux fournisseurs d'appui financier : la DDA-Suisse et l'USAID (via la *Cooperative League of USA*).

À côté de ce service important d'accueil et d'hébergement, le CFRC-Iwacu accomplit bien évidemment trois séries de tâches spécifiques à son objet social : la recherche-documentation coopérative, la formation à l'entrepreneuriat coopératif et l'appui-conseil aux coopératives.

La recherche-documentation coopérative comprend trois volets. Il y a d'abord constitution d'un patrimoine-bibliothèque (ouvrages, revues, monographies... du Rwanda ou de l'étranger), de nature en tout cas à éclairer la lanterne du CFRC-Iwacu. Il y a ensuite la recherche appliquée focalisée sur l'identification des associations (surtout informelles) qui naissent dans le pays ainsi que sur l'étude prospective, par le biais d'enquêtes-participation, de leur évolution. Il y a enfin la publication des résultats.

La formation à l'entrepreneuriat coopératif vise essentiellement l'éducation des élus (membres des conseils d'administration ou de surveillance) et des employés de coopératives à une gestion saine de l'entreprise coopérative. Agrémenté d'illustrations audiovisuelles très appropriées, le cursus va de la tenue du registre des achats et des ventes jusqu'à la formulation de projets en passant par la comptabilité, la gestion des stocks, la législation coopérative et la conduite de réunions. On organise également des visites et des échanges d'expériences entre coopératives du pays, quelquefois même entre expériences nationales et expériences étrangères [3].

À l'instar du service après-vente, l'appui-conseil aux coopératives prolonge tout naturellement la formation à l'entrepreneuriat coopératif. Il comprend pour l'instant deux volets. Le premier volet concerne le crédit. Aux coopératives qui collaborent avec lui, le CFRC-Iwacu facilite l'accès au crédit bancaire en évaluant lui-même la rentabilité des projets proposés par elles, en cautionnant près de la moitié des montants sollicités (le cautionnement de l'autre partie est souvent pris en charge par le Mijeuma) et en accompagnant les coopératives au cours de l'utilisation effective des crédits obtenus. L'appui à la commercialisation constitue le second volet d'appui-conseil dispensé par le CFRC-Iwacu aux coopératives. À cet égard, il facilite les achats et les ventes de produits divers aux coopératives, notamment en canalisant et en distribuant en temps utile l'information sur les disponibilités et les besoins (solvables) en tel ou tel produit entre coopératives du pays. Il dispense aussi une formation commerciale notamment en techniques de stockage et en gestion des stocks.

En dix ans d'activité, le CFRC-Iwacu a accompli un travail très remarquable au Rwanda. Grâce à son service de recherche-documentation, il est désormais possible de suivre les mécanismes informels, comme les tontines (10 000 environ en 1989) et les pré-coopératives (4 000 en 1985), corrélatifs aux mutations en cours dans la société rurale rwandaise. Grâce également à ses services de formation et d'appui à l'entrepreneuriat coopératif, le CFRC-Iwacu s'est fait une très bonne réputation aux quatre coins de la campagne rwandaise ; son assistance est sollicitée de partout par les coopératives. C'est vraisemblablement pour cela qu'il vient d'entreprendre une décentralisation qui le conduira, à terme, à doter chaque préfecture d'un "petit Iwacu" largement autonome appelé "délégation régionale".

Conclusion

Avant 1960, le Rwanda comptait seulement 13 ONG locales dont 11 catholiques et 2 protestantes. Ces ONG épaulaient seulement le gouvernement en prenant en charge une bonne partie de l'enseignement classique et une partie considérable des soins médicaux surtout en milieu rural.

Mais voici que l'école, héritage de la colonisation, n'est pas adaptée aux réalités du pays. Tout d'abord, elle n'absorbe à l'entrée du primaire que la moitié de la demande. Puis de cette moitié, 37 % des élèves atteignent la quatrième année qui est, selon les experts, le seuil d'alphabétisation réelle permettant la conservation de l'acquis scolaire minimal. Enfin 2 % seulement accèdent à l'enseignement secondaire ; c'est-à-dire que 98 % des enfants ayant fréquenté l'école sont abandonnés à l'inaction, à l'oisiveté... et ce d'autant plus que leur absorption *sui generis* en milieu rural est rendue de plus en plus malaisée par un grave processus de surpeuplement, car on compte depuis 1978 plus de 300 habitants en moyenne au km^2 de superficie agricole utilisable. Dans ces conditions, l'enseignement classique est donc plus un facteur de déracinement et de désintégration que de développement social. Il fallait donc, dès le début des années soixante, accorder à ces cohortes d'ascolarisés et de déscolarisés un moyen, sinon une chance, d'insertion quelconque dans la vie économique et sociale du pays.

La part des ONG dans cette quête était justement l'objet de cette communication. Il a été constaté qu'elles se sont rapidement multipliées et diversifiées et que leur activité s'est étendue pour répondre au besoin de formation et d'insertion socio-économique des populations abandonnées par le système éducatif classique.

Le foisonnement de telles initiatives pose cependant un problème sérieux de coordination car chaque intervenant tend à faire cavalier seul en créant son propre réseau de partenaires à l'intérieur du monde rural, en appliquant ses propres méthodes d'animation ou d'encadrement ... au risque d'embrouiller ou de lasser le public cible. Pour tenter donc de rationaliser leurs actions primitivement autonomes, les ONG cherchent depuis peu à se structurer en associations de concertation par secteurs d'activité.

Références

1. CFRC-Iwacu (1986). Documents Iwacu :
   I. *Statut de l'ASBL*
   II. *Règlement d'ordre intérieur de l'ASBL*
   III. *Orientations Iwacu*
   IV. *Politique de croissance pour 1987-1990*
   V. *Circuit de prise de décisions et de contrôle.* Kigali, 20p.
2. CFRC-Iwacu (1990 a). *Rapport d'activités 1989.* Kigali, 19p.
3. CFRC-Iwacu (1990 b). *Programme de formation 1990.* Kigali, 29p.
4. Dialogue (1990), Budget 1990. *Dialogue.* Kigali, n°140 : 88-89.
5. Godding J.P. (1985). Grains de levure dans la pâte ou la deuxième Table ronde des ONG. *Dialogue.* Kigali, n°113 : 13-26.
6. Harroy J.P. (1988). Stratégies alimentaires et nutritionnelles au Rwanda. *Stratégies alimentaires et nutritionnelles ; concepts, objectifs pratiques.* Séminaire tenu à Bruxelles du 3 au 7 novembre 1986. Bruxelles, CTA et ARSOM : 159-167.
7. INADES-Formation-Rwanda (1989). *Inventaire des ONG 1989.* Kigali, Rapport commandé par la Banque mondiale, 136 p.
8. Ministère des Affaires sociales (1962). *Plan quinquennal d'assistance au développement rural et d'action coopérative 1963-1967.* Kigali, république Rwandaise, 66p.

9. Nieuwkerk M. (1984). *La Stratégie alimentaire en république du Rwanda ; orientations pour un appui par ECAD à des organisations locales*. Kigali, Rapport d'une mission d'identification commandée par ECAD, 39p. + annexes.
10. Nzabahimana F. (1983). *Rapport du stage effectué au Centre de formation et de recherche coopératives*. Butare, Université nationale du Rwanda, 43p.
11. Orinfor (1989). Rapport du Conseil du gouvernement tenu le 28 décembre 1989 à l'hôtel du 5 juillet. Kigali, Office rwandais de l'information, *Agence rwandaise de presse*, n°003581 du 30 décembre : 1-4.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 133-138.

11

Les marchés publics et la formation, stimulants de l'esprit d'entreprise

J.P. LAPORTE

EIER, Ouagadougou, Burkina Faso

Le texte qui suit tente de répondre à une double problématique : la formation conçue dans une démarche entrepreneuriale peut-elle jouer un rôle efficace pour l'attribution des marchés publics ? Peut-on lier formation-entrepreneuriat et financement ?

La première question est liée aux difficultés rencontrées par les anciens élèves créateurs d'entreprises ou de bureaux d'études qui, sans références suffisantes, ne peuvent soumissionner avec succès.

Tout en essayant "d'envisager la complexité de manière non simplifiante", il nous semble que la réponse à la deuxième question résulte du constat suivant : il ne suffit pas d'acquérir des savoirs et du savoir-faire dans une junior entreprise annexée à des institutions éducatives pour être à même de créer une entreprise. Capacité et volonté d'entreprendre, esprit d'entreprise ne suffisent pas. Il faut également obtenir un apport en capital suffisant pour assurer le plan de financement de l'entreprise. Mais ce constat appelle d'autres questions.

Comment dans ce contexte les entreprises africaines (bureaux d'études) peuvent-elles accéder aux financements internationaux et notamment à ceux résultant des marchés publics ? Les pistes de réflexion que nous proposerons en réponse sont les suivantes :

– appliquer des méthodes rigoureuses d'organisation et de gestion de l'entreprise afin de constituer un système de référence lors du dépouillement des offres ;

– compléter la formation qualifiante des sortants de l'appareil scolaire, dans un premier temps en junior entreprise (CFPI de l'EIER/ETSHER[1]) par exemple, et assurer un suivi efficace de l'installation des créateurs d'entreprises afin de vérifier l'efficience de leurs capacités entrepreneuriales.

Adaptabilité des marchés et entrepreneuriat, initiatives récentes en Afrique de l'Ouest

Les bureaux d'études africains prennent conscience de leur rôle fondamental dans la croissance de l'investissement au niveau du processus de développement national[2]. Or, dans les pays d'Afrique de l'Ouest, l'aide publique au développement constitue par son importance[3] un facteur essentiel dans le financement des marchés publics.

Parallèlement, l'investissement privé n'échappe que rarement à la règle de l'appel d'offre ou de l'adjudication dès lors que le montant du financement dépasse le plafond prévu par la réglementation relative aux marchés d'ingénierie ou de travaux. Plus généralement, les règlements internationaux appliquent la règle de l'appel à la concurrence qui reste un principe fondamental des textes législatifs et réglementaires régissant les marchés[4].

Compte tenu de la complexité de la réglementation internationale en matière de marchés publics, il semble illusoire de pouvoir la modifier à court terme, dans le sens d'une clause préférentielle qui serait accordée aux entreprises soumissionnaires des pays en voie de développement. Les cahiers des charges, les procédures généralisées d'appel à la concurrence, seront pour longtemps encore, dans l'investissement public et privé, les éléments incontournables de l'attribution des marchés publics. Les entreprises des pays en voie de développement devront donc présenter des termes de référence susceptibles de les placer, dans les dossiers de soumission, à égalité avec les entreprises du Nord, ce qui n'est que très rarement le cas actuellement[5].

(1) Cellule de formation professionnelle à l'ingénierie de l'École inter-États des ingénieurs de l'équipement rural et de l'École inter-États des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rural de Ouagadougou. Ces écoles forment depuis vingt ans des ingénieurs et des techniciens supérieurs pour quatorze États d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale.

(2) Conclusions de l'Atelier sur le rôle des bureaux d'études dans le processus de développement national – CRES – Ouagadougou, Burkina Faso, 23/24 mai 1991.

(3) De l'ordre de 33,6 milliards de dollars, rapport OCDE, 1984.

(4) Code des marchés publics (France), Unfair Contract Terms Act (Grande-Bretagne), Convention de Vienne de 1980 sur la vente internationale de marchandises, Traité de Rome (CEE), Uniform Commercial Code (USA), etc.

(5) Le droit à la concurrence demeure un principe fondamental de licéité des clauses du contrat qui régit le marché public (par exemple article 85 du Traité de Rome sur l'offre concurrente). Les marchés de travaux publics et d'ingénierie ne sont que peu concernés, semble-t-il, par les clauses du "client le plus favorisé", ou "d'abus de position dominante", que l'on rencontre en droit international et qui ont fait l'objet d'une importante jurisprudence.

Les entreprises africaines [6] ont, de ce fait, le sentiment d'être écartées des adjudications et des appels d'offres lors des soumissions. N'étant pas attributaires des marchés, elles ont le sentiment d'être reléguées au rang de "sous-traitants". Cette position de sous-traitance ne permet pas aux entreprises des pays en développement de valoriser pleinement leurs ressources humaines.

À ce stade, nous nous heurtons à une double problématique :

– Il paraît utopique de prétendre modifier à court et moyen terme les réglementations nationales et internationales régissant les marchés publics : comment générer l'émergence d'un "partenariat" qui ne constitue pas un mode d'association au rabais, mais qui permette un véritable enrichissement mutuel dans le cadre de l'internationalisation des échanges ? En effet, en l'état actuel des usages et des réglementations relatifs aux marchés publics, seul le partenariat (joint-venture) paraît constituer un mode d'association permettant à des entreprises des pays en voie de développement de soumissionner pour devenir attributaires du marché. Si nous prenons le cas des bureaux d'études et d'ingénierie en Afrique de l'Ouest, un certain nombre d'idées générales peuvent être avancées pour favoriser un partenariat d'entreprise susceptible de conduire à l'attribution des marchés publics.

– Il est difficile d'aboutir au partenariat ou à l'association de deux sociétés pour créer une filiale (joint-venture) sans confiance réciproque. Cette confiance est liée à la "crédibilité" des bureaux d'études locaux.

La crédibilité, pour un bureau d'études, c'est avant tout la capacité de ce dernier à répondre aux besoins d'expertise financés par les opérateurs économiques et des bailleurs de fonds dans le cas de l'aide publique ou privée du développement. Cette capacité (ou cette fiabilité) est, en matière de travaux publics, basée sur le respect des règles de l'art, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, les sciences de l'ingénieur et de l'architecte. Ce critère de capacité, en ce qui concerne le respect des règles de l'art, nous paraît essentiel. Il est en effet présent dans toutes les clauses des contrats au niveau international[7].

La crédibilité, c'est aussi la transparence dans la gestion, élément essentiel pour éviter la suspicion, le doute, la méfiance, qui sont à la base de la perte de confiance sans laquelle il ne peut exister de partenariat efficace. Fiabilité technique et transparence dans la gestion apparaissent donc indispensables à l'émergence d'un partenariat d'entreprise capable de s'adapter au contexte culturel et socio-économique des années 1990/2000.

Comment acquérir cette crédibilité ? L'école-entreprise, sur la base d'une formation à la gestion (schéma en annexe) peut constituer une innovation essentielle au développement de l'entrepreneuriat.

---

(6) Atelier sur le rôle des bureaux d'études dans le processus de développement national.

(7) Le critère de crédibilité, basé en droit français sur le respect des règles de l'art apparaît également aux États-Unis, en Grande-Bretagne ainsi que dans les directives européennes où l'on trouve les termes *best efforts, reasonable care, due diligence*. Le terme *reasonable* est très utilisé par la jurisprudence anglo-américaine découlant de l'application des dispositions du *Uniform Commercial Code* ou du *Unfair Contract Terms*. Le terme *raisonnable* figure dans de nombreux articles de la directive européenne du 25 juillet 1985.

La formation, facteur de développement de la crédibilité des entreprises et moyen d'accès au partenariat

La formation devrait constituer un moyen d'acquisition de la crédibilité recherchée. L'école du savoir doit pour cela être complétée par l'école du savoir-faire et de la capacité d'entreprendre. C'est dans ce contexte qu'a été créée la CFPI de l'EIER/ETSHER de Ouagadougou. Il s'agit d'un bureau d'études, doté de l'autonomie de gestion, qui fonctionne selon les mêmes critères professionnels qu'une entreprise privée.

Il convient avant tout de répondre aux transformations de l'emploi en Afrique, de ne plus raisonner en termes d'insertion dans les fonctions publiques des États, mais d'accès à l'emploi salarié dans le secteur privé et aussi de former des créateurs d'entreprises. Pour atteindre cet objectif, les savoirs scolaires, les stages classiques en entreprise ne suffisent plus. L'élève, au terme de sa scolarité, doit être placé en situation de responsable et être capable de répondre aux difficultés liées à la capacité d'entreprendre(8).

Les écoles (l'EIER et l'ETSHER) sont des lieux d'acquisition des pré-requis (savoirs et savoir-faire élémentaires). La CFPI devient un lieu d'acquisition des capacités liées à l'action d'entreprendre. Pour le développement d'un entrepreneuriat de type création de bureau d'études, de bureaux d'ingénierie et d'entreprises de génie civil, la structuration de la formation est matérialisée sur la fiche "Management et gestion d'un bureau d'ingénierie".

Management du bureau d'études et des entreprises de travaux publics par l'application des missions normalisées d'ingénierie

Il s'agit de l'utilisation des missions normalisées d'ingénierie(9) comme élément de structuration et de management du bureau d'études.

Ainsi, pour chaque étape de l'expertise, la mission confiée au bureau d'études est traitée en détail et avec méthode : avant-projet sommaire (APS), puis avant-projet détaillé (APD), spécifications techniques détaillées (STD), etc. Le travail de l'ingénieur, de l'architecte, de l'économiste... est structuré, programmé. C'est la normalisation de l'ingénierie professionnelle comme moyen de management de l'entreprise.

C'est à ce niveau que l'entreprise doit constituer ses termes de référence dans les domaines du respect des règles de l'art, point essentiel de la crédibilité de l'entreprise en matière de marchés publics (voir note 7).

Structuration dans le domaine de la gestion

La gestion est capitale dans le suivi d'une opération d'investissement. Elle a été négligée dans le passé au profit de l'ingénierie professionnelle, car considérée comme secondaire. Aujourd'hui, nous savons qu'elle est le complément indispensable à l'expertise technique.

(8) Selon des anciens élèves EIER/ETSHER ayant créé leur propre entreprise, une des difficultés majeures rencontrées dans l'exercice de leur métier est constituée par la préparation du dossier de soumission aux appels d'offres et adjudications.

(9) Réforme française de l'ingénierie de 1973 avec pour objectif la maximisation de l'investissement.

La gestion analytique du bureau d'études consiste à enregistrer (pas seulement à des fins comptables) toutes les opérations normalisées d'ingénierie :

- la date des opérations,
- l'identification de l'ingénieur (ou de l'architecte) ordonnateur des dépenses pour chaque mission normalisée d'ingénierie,
- l'identification des dépenses de la mission d'ingénierie concernée,
- l'identification du projet pour lequel la mission d'ingénierie est exécutée,
- l'identification du financement,
- l'affectation de la dépense au compte du plan comptable utilisé (OCAM par exemple).

Toutes ces indications figurent dans la codification de la grille de saisie du logiciel de gestion utilisé. Cette saisie est validée en temps réel par la direction de l'entreprise. Il est ainsi possible, par simple interrogation de l'ordinateur, d'obtenir à tout moment les renseignements sur l'expertise confiée au bureau d'études.

La finalité recherchée réside dans la transparence de la gestion de l'entreprise. Celle-ci est dès lors capable de maîtriser ses coûts de fonctionnement, de montrer sa compétitivité dans les soumissions en matière de marchés publics, comme dans les associations ou participations conduisant au partenariat.

Formation permanente à la création d'entreprise

Le fonctionnement de la CFPI EIER/ETSHER dans laquelle travaillent ces stagiaires diplômés des deux écoles constitue en lui-même un enseignement lié à la création d'entreprises. Les stagiaires travaillent, sous la direction d'un cadre permanent (avec le concours ponctuel de l'ensemble du corps enseignant), sur des projets de terrain, en se familiarisant à la fois avec les missions normalisées d'ingénierie décrites précédemment et avec la gestion privée du bureau d'études CFPI.

Un cours relatif à la création d'entreprises est assuré par ailleurs. Toutefois, aussi performante que puisse apparaître l'initiative CFPI, des limites sont perceptibles. Il s'agit essentiellement :

- du suivi concret de l'installation des anciens stagiaires par les écoles (suivi technique de l'entreprise créée et suivi de sa gestion) ;
- de l'aide à l'installation des anciens stagiaires (dotation initiale d'installation pour constituer l'apport financier minimal exigé par les banques).

Un dossier détaillé a été présenté dans ce sens auprès d'une grande organisation financière européenne. Sans préjuger de l'avenir, nous pensons qu'il s'agit, pour les pays en développement, d'une priorité. Encore faut-il être en mesure de dépasser certaines habitudes académiques, encore présentes au niveau des systèmes d'enseignement et de formation, mais inopérantes car inadaptées aux réalités socio-économiques et culturelles d'aujourd'hui. Par exemple, on peut citer la disponibilité des enseignants pour lesquels il paraît désormais quelque peu désuet de raisonner en terme de maxima de service et autres contraintes administratives qui régissent l'institution éducative et qui paraissent en voie d'obsolescence dans une dynamique nouvelle où l'école deviendrait une composante de la démarche entrepreneuriale que nous venons d'exposer.

Annexe

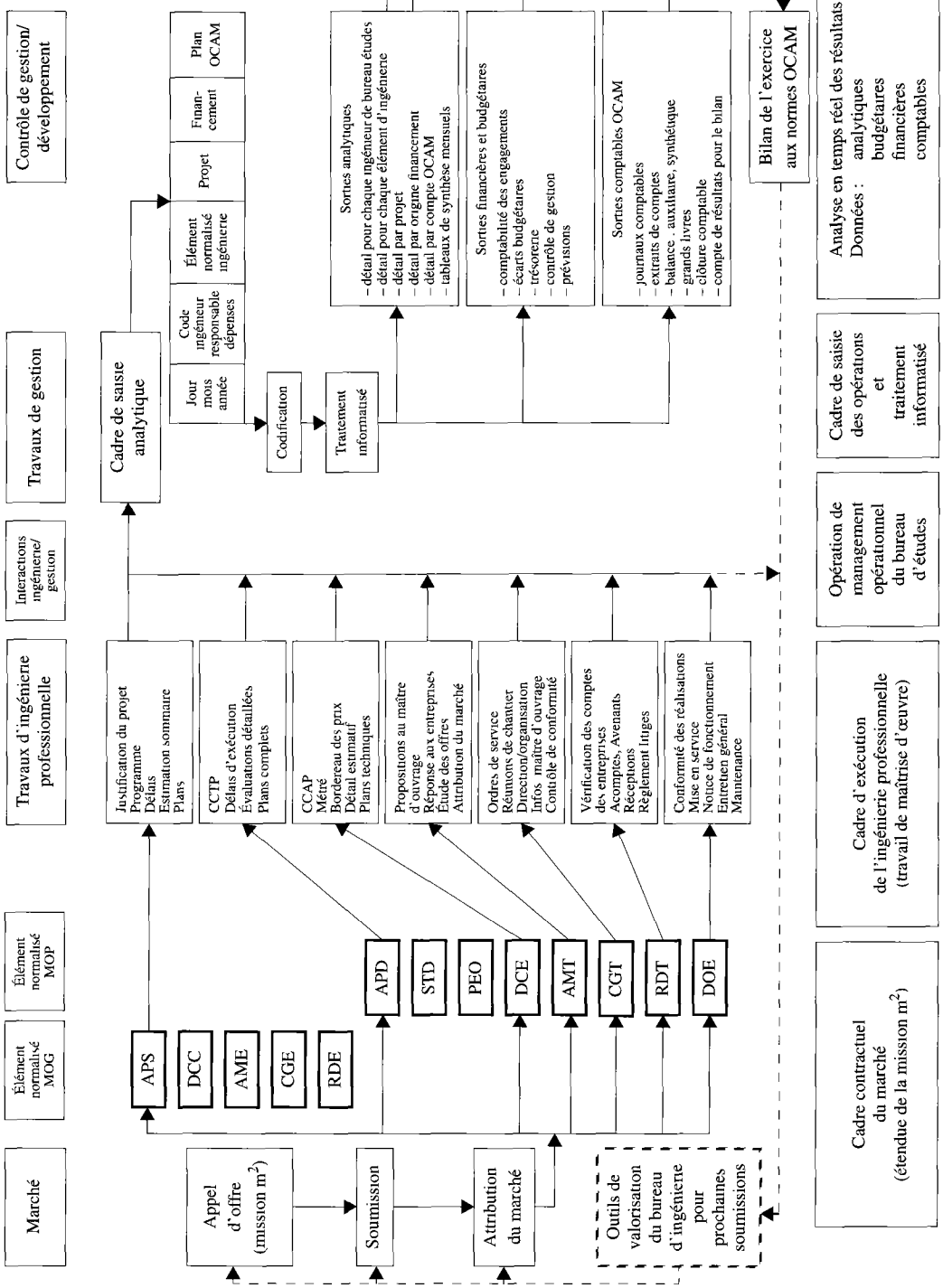

Figure 1. Management et gestion d'un bureau d'ingénierie

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 139-154.

Émergence de l'entreprise

12

Marchés publics et entrepreneuriat technologique dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement

J. DOUTRIAUX

Université d'Ottawa, Canada

Création d'emplois et développement technologique sont depuis quelques décennies deux des principaux objectifs de beaucoup de gouvernements, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en cours d'industrialisation. Pour contribuer à ces objectifs, les entreprises émergentes à technologie de pointe sont souvent considérées comme idéales ; elles ont un bon potentiel de croissance et de création d'emploi [1] ; elles sont des innovateurs efficaces [3] et elles contribuent au développement technologique et à la compétitivité internationale des pays. Pour encourager leur création et supporter leur croissance, beaucoup de gouvernements ont introduit des programmes d'aide financière, technique ou managériale, des avantages fiscaux, des systèmes de protection tarifaires ou autres, et achètent leurs produits et services.

Cette communication présente une analyse empirique de la relation existant entre l'utilisation de certains de ces programmes de support au moment de la création d'entreprises entrepreneuriales à base technologique et leur succès au cours des années suivantes. Dans cette étude, une entreprise "entrepreneuriale" à base technologique est une entreprise indépendante créée par un individu (l'entrepreneur) pour exploiter commercialement une technologie. L'analyse commence par un survol des programmes de support au Canada et une revue de la littérature de leurs effets sur les entreprises émergentes. L'étude empirique qui suit est basée sur l'observation des huit premières années d'opérations de 73 entreprises entrepreneuriales à base technologique créées au Canada entre 1965 et 1980 dans les secteurs de la micro-électronique et des télécommunications. On y montre l'efficacité des

programmes d'achats gouvernementaux comme systèmes de support des entreprises émergentes. Cette communication se termine avec l'analyse de la spécificité du cas canadien et de la possibilité de généraliser ces résultats à d'autres économies industrielles et aux économies en cours d'industrialisation.

R et D et petites entreprises à technologie de pointe : programmes de support : description et efficacité

Comment aider les entreprises émergentes et augmenter leurs chances de succès ? Des études assez systématiques des petites entreprises ont montré que le secteur d'activités et la stratégie initiale de l'entreprise, la similitude des marchés et des technologies utilisés avec ceux de leurs employeurs récents, la composition et l'expérience de l'équipe de fondateurs, le capital de départ et les démarches requises pour l'obtenir (plan d'affaires), sont des caractéristiques de départ souvent corrélées avec le succès de l'entreprise [5,19]. Peu d'études se sont cependant penchées spécifiquement sur les relations existant entre ce succès et le support offert par les services publics au moment de la création de l'entreprise. C'est sur cet aspect que s'est concentrée une publication récente [7, pp.127-135] qui est reprise ici en grande partie.

Cette étude se penche sur les programmes d'aide à la recherche et développement (R et D) et à l'innovation. Certains de ces programmes ont un impact direct sur les opérations des entreprises, d'autres sur leurs capacités techniques ; certains sont utiles à toutes les entreprises, d'autres sont plus appropriés pour les entreprises déjà bien établies. Cette analyse est basée spécifiquement sur la comparaison des effets des programmes suivants qui ont des équivalents dans la majorité des pays de l'OCDE :

- avantages fiscaux et plus particulièrement crédits d'impôts qui sont fonction des dépenses de R et D de l'entreprise ;
- bourses et subsides finançant directement les activités de R et D dans le cadre de programmes d'encouragement de la recherche industrielle ou universitaire, et de support des actions jointes université-industrie ;
- approvisionnement des services publics en R et D (contrats de R et D et demandes libres) et en biens et services.

Alors que l'aide orientée vers la recherche (bourses, subsides, crédits d'impôts, contrats de R et D) encourage la recherche appliquée et finance les premières phases du processus d'innovation (génération d'idées, développement du produit, prototypes), les approvisionnements aident l'entreprise pendant les dernières phases de ce processus (études finales, tests, fabrication, commercialisation). En couvrant certains coûts de mise en fabrication et en permettant à l'entreprise de profiter des économies d'échelle et de l'effet d'apprentissage résultant d'un contrat pour un nouveau produit ou d'un plus grand volume de ventes, les achats gouvernementaux contribuent au développement de la compétitivité nationale et internationale de l'entreprise.

Au Canada, le gouvernement est un acteur important dans les secteurs à technologie de pointe, tant du point de vue du financement de la recherche que comme client pour des produits à base technologique. En effet, en 1986-1988, les contrats fédéraux, bourses et

subsides, au titre de la R et D ont couvert 15,1 % des dépenses totales de R et D faites par les entreprises [16]. Ce montant n'inclut pas les crédits d'impôts et autres exemptions fiscales reçus par les entreprises – 16 % de leurs dépenses totales de R et D en 1984 [17]. Il n'inclut pas non plus les achats gouvernementaux de biens et services, très élevés en termes relatifs étant donné la taille du secteur gouvernemental dans le pays. Les programmes canadiens de support à la R et D ne sont cependant pas spécialement orientés vers les petites ou vers les grandes entreprises ; peu de données sont disponibles sur les entreprises qui utilisent ces bourses, subsides et crédits en termes de taille, âge, stade de développement (émergentes, établies). Une étude faite par Statistiques Canada en 1983 et non mise à jour semble indiquer que le taux d'utilisation des crédits d'impôts et autres exemptions fiscales est sensiblement le même pour les grosses entreprises et les petites et moyennes entreprises [18]. Le manque de données empêche de vérifier si l'utilisation des autres types de support est moins biaisée qu'aux États-Unis où une étude du National Science Foundation a montré que seulement 2 % des fonds transférés à l'industrie par le gouvernement fédéral au titre de la R et D étaient reçus par des petites entreprises alors que ces entreprises représentent 4 % de la R et D du pays [12].

Même si les programmes de support gouvernementaux ne semblent pas être orientés spécifiquement vers les entreprises émergentes, il y a évidence qu'ils ont un effet bénéfique sur ces entreprises. Dans une étude de six jeunes entreprises à base technologique, Litvak et Maule ont noté que, dans chaque cas, les programmes gouvernementaux ont contribué à leur succès [11]. Aux États-Unis, Kirchhoff et Knight [10, p.189] ont montré que la sous-traitance pour les grosses entreprises chargées des grands projets fédéraux (défense, espace...) est une excellente stratégie de départ pour les petites entreprises technologiques, mais qu'il est important qu'elles se diversifient commercialement ou deviennent elles-mêmes fournisseurs gouvernementaux si elles veulent se développer à moyen terme. L'effet positif de contrats gouvernementaux sur le fonds de roulement et sur le financement des premières activités de R et D a été aussi noté par Obermayer [13]. Elle a souligné les limites des stratégies basées uniquement sur la technologie (*technology push*) et l'importance de l'appel de marché (*market pull*) pour le développement des entreprises ainsi que la réduction de la part des ventes au gouvernement au fur et à mesure de la croissance de l'entreprise. Elle a aussi remarqué de grosses différences régionales dans l'utilisation des programmes de support gouvernementaux au moment du démarrage d'une entreprise. Brooks et Branscomb [2] ont récemment confirmé l'importance de l'appel du marché pour le succès de l'essaimage de la recherche faite dans le cadre des programmes de défense nationale et pour son impact économique à long terme.

En comparant l'effet de plusieurs programmes canadiens de support aux entreprises à base technologique, et en analysant les caractéristiques des entreprises qui les utilisent, cette étude complète l'information fournie par ces chercheurs et confirme l'efficacité particulière de certains programmes.

Méthodologie et description de l'échantillon

L'évaluation de l'effet des programmes de support à la R et D est faite à l'aide d'une série d'analyses de corrélations entre le niveau d'utilisation des différents types de programmes gouvernementaux au moment de la création des entreprises et leur succès au cours des

années suivantes. Le critère de succès considéré est le niveau annuel des ventes. D'autres critères de succès ont été proposés dans la littérature, aussi divers que la simple survie de l'entreprise ou des ratios comptables complexes [20]. Le niveau des ventes a l'avantage d'être généralement disponible, facile à mesurer et non confidentiel. Il est aussi corrélé avec d'autres mesures de succès. Pour diminuer l'hétérogénéité due à des périodes d'opérations différentes, toutes les valeurs financières données par les entreprises ont été converties en dollars constants de 1971. Des corrélations de Spearman sont utilisées pour tenir compte de non-linéarités dans les relations entre variables considérées.

Cette étude est basée sur un échantillon de 73 entreprises entrepreneuriales canadiennes créées entre 1965 et1980 dans les secteurs de la micro-électronique et des télécommunications. Par choix, seules les entreprises ayant des activités de fabrication en 1985 ont été retenues. Cette analyse ne couvre que des "survivantes", toutes les entreprises étant encore en opération lors de la collection de données en 1985-1986.

L'échantillon a été obtenu en deux étapes. Un court questionnaire a été envoyé à 508 entreprises canadiennes à base technologique, leur demandant des renseignements sur leurs origines et leurs opérations. Le nom des entreprises provenait de différents annuaires techniques canadiens. Un pourcentage assez élevé (67 %, soit 110 firmes) des 163 répondants renvoyait à des entrepreneurs indépendants.

Un questionnaire de 18 pages, envoyé aux 73 des 110 firmes entrepreneuriales fondées entre 1965 et1980 et ayant des activités de production en 1985, concernait : origine, statut et expérience des fondateurs au moment de la création de l'entreprise, type d'activités, produits, technologie et marchés, ventes nationales et à l'exportation, ressources humaines et organisation interne, stratégie et évolution de l'entreprise, statistiques financières, événements critiques (fusion avec une autre entreprise, invention, découverte...). Afin de simplifier l'acquisition des données, le questionnaire ne demandait de renseignements que sur les huit premières années d'opérations (toutes les années d'opérations pour les entreprises ayant moins de huit ans), huit ans semblant suffisant pour l'analyse du comportement initial des entreprises. Le taux de réponse à ce niveau de l'enquête a été de 100 % : certains questionnaires ont été renseignés plus ou moins complètement par les entrepreneurs eux-mêmes, d'autres ont été complétés au cours d'entrevues avec un assistant de recherche.

En 1985-1986, au moment de l'acquisition des données, les 73 entreprises incluses dans cette analyse avaient un âge moyen de 10,8 ans. Elles étaient en majorité installées dans le centre du Canada (44 en Ontario dont 25 près d'Ottawa, 10 au Québec), 18 étant de l'ouest du pays et une des Provinces Atlantiques.

Comme requis par le critère de sélection, toutes les entreprises avaient des activités de production en 1985. Un peu plus de la moitié des entreprises avait commencé avec des activités manufacturières, la majorité offrant surtout des services. En termes de marchés, la distribution globale des ventes est restée très stable, deux tiers pour l'industrie et un tiers pour le gouvernement, avec des ventes directes aux consommateurs négligeables.

Quarante-cinq pour cent des entrepreneurs estiment que leurs produits ou services sont des innovations uniques ; 16 % les estiment similaires à des produits ou services existants. Plus de la moitié des entreprises sont entrées dans des marchés avec trois ou moins de trois concurrents ; 20 % estiment qu'elles n'ont eu aucune compétition au cours de leur première année.

La valeur moyenne des ventes au cours de la première année a été de 121 000 dollars de 1971, et est montée à plus d'un million de dollars au cours de la huitième année. Alors que plus de 80 % des entreprises exportaient en 1985, près de 30 % ont commencé à exporter dès leur première année.

Les ventes et contrats avec le gouvernement ont représenté en moyenne 32 % des ventes totales au cours de la première année. Au bout de la huitième année, ce pourcentage avait baissé légèrement à 30 %. Les 25 entreprises qui vendaient plus que la moyenne au gouvernement (en termes relatifs) au cours de leur première année faisaient avec lui plus de 80 % de leur chiffre d'affaires. Au bout de huit ans, ce pourcentage avait baissé à un peu moins de 60 %. Et les 30 entreprises qui vendaient plus que la moyenne au gouvernement au cours de leur huitième année (un peu plus de 60 % de leurs ventes en moyenne), lui vendaient déjà en moyenne 66 % de leurs production/services au cours de la première année d'opération.

Au moment de l'enquête, en 1985, une grande majorité des entreprises avait des activités de recherche et développement, représentant en moyenne 19 % de leurs ventes. Alors que la moyenne des dépenses de R et D était pratiquement la même au cours de la première année, moins d'entreprises faisaient alors de la recherche.

Soixante-dix-sept pour cent des entreprises ont été fondées par des personnes ayant de l'expérience dans des domaines techniques, particulièrement en génie et en étude et conception. Soixante-treize pour cent ont dit qu'aucun de leurs fondateurs n'avait d'expérience en démarrage d'entreprise. Alors que dans presque 50 % des cas, quelqu'un dans l'équipe fondatrice avait de l'expérience passée en marketing, moins d'entreprises ont démarré avec de l'expérience dans les autres fonctions : 30 % en finance et seulement 20 % en planification et stratégie d'entreprise, et en contrats avec le gouvernement.

Analyse de l'effet à court terme des programmes de support

L'analyse empirique de l'impact sur les entreprises émergentes à technologie de pointe de l'utilisation au moment de leur création de programmes gouvernementaux est basée sur les programmes suivants :

1. Les programmes d'approvisionnement gouvernementaux en biens et services : effet de leur niveau d'utilisation par les nouvelles entreprises au cours de leur année de démarrage, en termes relatifs (ventes au gouvernement en pourcentage des ventes totales) et en termes absolus (valeur des ventes au gouvernement). Tel qu'exposé dans une section précédente, il est supposé que les firmes ayant une "orientation gouvernementale" de départ réussiront bien par la suite car : (a) en obtenant des contrats gouvernementaux, elles ont démontré leurs compétences pour obtenir de tels contrats, (b) avoir un premier contrat facilite l'obtention d'autres contrats et développe les contrats d'affaire et de recherche avec le gouvernement, (c) ces contrats gouvernementaux augmentent le volume de production des entreprises, entraînant des effets bénéfiques de réduction de coûts et d'apprentissage qui leur permettent de devenir plus compétitives dans les marchés privés. Une trop grande dépendance sur les marchés publics peut cependant aussi avoir les effets négatifs associés aux marchés captifs et à la surprotection.
2. Les programmes de financement des activités de recherche et développement : pourcentage des dépenses de R et D faites au cours de la première année financé par des

contrats gouvernementaux, des crédits fiscaux, des bourses et subsides, des soumissions libres, et valeur de ces dépenses financées de source gouvernementale. En aidant l'entreprise à financer ses activités de recherche et développement, ces programmes lui permettent d'économiser ses propres ressources, de faire plus de R et D, et de devenir ainsi plus compétitive à moyen terme.

L'avantage comparatif conféré par l'expérience des fondateurs en contrats avec le gouvernement et le pourcentage de fondateurs venant du secteur public ou parapublic (universités) est aussi considéré.

L'effet de ces programmes et expériences se combine avec l'effet d'autres caractéristiques de départ dont l'impact a déjà été décrit dans la littérature [5]. Selon les corrélations reproduites dans le Tableau I, le financement initial, l'expérience passée de fondateurs en marketing et en finance en particulier, semblent conférer un avantage comparatif aux jeunes entreprises émergentes. Cet avantage comparatif a cependant tendance à diminuer après trois ou quatre ans, les autres entreprises ayant probablement été alors capables de remédier à leurs carences de départ dans ces domaines. Logiquement, l'efficacité initiale de l'entreprise, représentée par le ratio des ventes de première année sur le capital de départ est très corrélée avec le niveau des ventes au cours des années qui suivent. L'utilisation de capitaux externes au moment de la création des entreprises ne semble pas être reliée à leur succès, un résultat surprenant qui ne correspond pas à ce qui est noté dans la littérature mais qui est probablement dû au fait que très peu d'entreprises reçoivent en fait des capitaux externes (capitaux risque) au moment de leur création, les capitaux risque venant plus tard pour financer la croissance. Et, contrairement à ce à quoi on s'attendrait, une expérience passée en création d'entreprise, une création par une équipe, un bon pourcentage de fondateurs venant du gouvernement ou d'universités, et la similitude de la technologie utilisée avec celle d'un employeur récent ne sont que faiblement corrélés avec le niveau des ventes au cours des huit premières années d'opérations des entreprises.

Tableau I. Corrélation des expériences de départ avec les ventes annuelles.

Type d'expérience	année 1	année 2	année 3	année 4	année 5	année 6	année 7	année 8
Finance	0,21	0,20	0,15	0.19	0,02	– 0,01	0.13	0,21
Marketing	0,26**	0.27**	0,25*	0,01	0.14	0,17	0,08	0,21
Production	0.17	0.06	0,03	– 0.11	0,07	0,06	0,09	0.05
R et D	0,11	0,09	0,12	0,10	0,05	0,18	0,29*	0,27
Contrats avec le gouvernement	0.16	0,16	0,20	0,13	0,05	0,07	0,25	0,39**
Expérience de démarrage passée	0,08	– 0,08	– 0,05	0,14	0,00	0,00	– 0,07	0,05
Autres caractéristiques de démarrage								
Nombre de fondateurs	0,02	0,12	0,18	0,21	0,14	0,17	0.16	0,07
Capital de départ	0,35**	0,31**	0,35**	0,09	0,06	0,11	0,06	0,12
Ratio ventes/capital, année 1	0,34**	0,29**	0,25**	0,25	0,35**	0.35**	0,27	0.26
% de fondateurs du gouv. ou université	0,00	0.04	0.00	0,08	0,07	0,09	0,11	0,19

Niveau de signification des corrélations de Spearman : * 0,90 ; ** 0,95.

Comme montré dans le Tableau II, la taille de départ de l'entreprise est un déterminant très important de sa taille future, le niveau des ventes au cours des huit premières années étant fortement corrélé avec le niveau des ventes de première année. Le pourcentage des ventes faites au secteur public et le pourcentage de la R et D de première année financée par des contrats avec le gouvernement sont aussi fortement corrélés avec les niveaux de ventes au cours des huit premières années. Ce sont donc des prédicteurs intéressants du développement de l'entreprise. Le pourcentage de R et D de première année financée à partir de soumissions libres est faiblement corrélé avec les ventes annuelles, et les bourses et subsides supportant la R et D de première année ne semblent pas avoir beaucoup d'effet sur les ventes des années suivantes. Et il n'est pas surprenant de constater que le pourcentage de R et D de première année financée par des crédits d'impôts est fortement corrélé avec les ventes des années suivantes puisque les crédits d'impôts dépendent des profits et donc du niveau des ventes. Une analyse basée sur le montant des ventes au gouvernement ou sur le montant de financement de R et D reçu grâce aux différents programmes mène à des conclusions tout à fait similaires (Tableau II), un résultat logique puisque la discussion est basée sur des corrélations de Spearman et donc sur des relations ordinales. Et une analyse utilisant les ventes et financements de seconde année au lieu de première année mène aussi à des conclusions similaires, ce qui confirme la stabilité des résultats.

Tableau II. Corrélation des ventes avec des caractéristiques de départ reliées au gouvernement.

Caractéristiques considérées		Niveau de ventes (dollars constants)							
		année 1	année 2	année 3	année 4	année 5	année 6	année 7	année 8
Valeur des ventes ($)	année 1	1,00	0,89**	0,80**	0,70**	0,68**	0,67**	0,61**	0,78**
Part des ventes au secteur public (%)	année 1	0,23*	0,25*	0,25*	0,36*	0,32**	0,43**	0,49**	0,50**
% de R et D financée à partir de :									
Contrats gouvernementaux	année 1	0,13	0,26*	0,26*	0,37**	0,28**	0,38**	0,38**	0,39**
Crédits d'impôts pour R et D	année 1	0,24**	0,31*	0,29**	0,33**	0,19	0,20	0,15	0,13
Soumissions libres	année 1	0,08	0,19	0,13	0,12	0,10	0,24*	0,22	0,16
Bourses et subsides	année 1	0,03	0,12	0,06	0,14	0,09	0,00	0,00	0,04
Valeur des ventes au gouvernement	année 1	0,40**	0,46**	0,41**	0,45**	0,38**	0,47**	0,55**	0,59**
Valeur ($) de la R et D financée par :									
Contrats gouvernementaux	année 1	0,09	0,21	0,22	0,38**	0,35**	0,40**	0,36**	0,34*
Crédits d'impôts pour R et D	année 1	0,15	0,23	0,31**	0,41**	0,38**	0,38**	0,21	−0,05
Soumissions libres	année 1	0,05	0,23	0,20	0,25	0,23	0,26	0,30*	0,19
Bourses et subsides	année 1	0,01	0,04	0,03	0,09	0,02	−0,05	−0,10	0,02
Expérience passée en contrats avec gouv.		0,16	0,23	0,27**	0,23	0,20	0,18	0,25	0,36**
% de fondateurs du gouv. ou université		0,00	0,04	0,00	0,08	0,07	0,09	0,11	0,19

Niveau de signification des corrélations de Spearman : * 0,90 ; ** 0,95.

Il semble donc clair que les entreprises démarrant avec des contrats gouvernementaux pour la fourniture de biens et de services ou pour des activités de R et D ont tendance à avoir des ventes plus élevées que les autres au cours de leurs premières années, ce qui sup-

porte nos hypothèses sur l'importance des programmes d'approvisionnement gouvernementaux et des contrats externes de R et D. En fait, comme cela sera montré plus loin, les entreprises qui commencent avec une orientation gouvernementale élevée ont tendance à rester significativement (en moyenne) plus grandes que les autres et à continuer à être plus orientées vers le gouvernement que la moyenne, même si leur dépendance sur les marchés publics décroît avec le temps. Les autres formes de support à la R et D ont un effet bénéfique (les corrélations du Tableau II sont positives) mais beaucoup moins prononcé que les approvisionnements et les contrats de recherche.

Alors que l'expérience passée de membres de l'équipe de fondateurs en passation de contrats avec le gouvernement est bien corrélée avec le niveau des ventes des entreprises, la présence dans cette équipe d'anciens fonctionnaires ou universitaires ne semble pas avoir d'impact sur les ventes annuelles (Tableau II).

Que sont ces entreprises qui savent profiter des programmes gouvernementaux d'achat et de support à la R et D ? Leurs caractéristiques sont analysées en détail dans l'article sur lequel est basée en grande partie cette communication [7]. Seuls les points les plus importants seront soulignés ici.

Situation géographique

Tel que noté aux États-Unis par Obermayer [13], l'emplacement géographique est un déterminant très important du niveau de vente au gouvernement ; ici, 18 des 25 entreprises de la région d'Ottawa ont démarré comme fournisseurs gouvernementaux, contre 14 des 42 autres entreprises qui ont donné les renseignements requis pour répondre à cette question. On n'observe cependant pas de différence significative entre le niveau d'orientation publique des 18 entreprises d'Ottawa et celui des 14 fournisseurs gouvernementaux, les ventes au gouvernement correspondant en moyenne à 60 % des ventes totales pour les entreprises de chaque groupe. Même si, comme presque toujours, c'est la résidence principale du fondateur de l'entreprise qui a décidé de la situation géographique des entreprises, être proche du siège du gouvernement est donc un avantage comparatif non négligeable.

Expérience passée des fondateurs

L'orientation gouvernementale d'une entreprise au moment de son démarrage et l'expérience passée de ses fondateurs en finance, en R et D, en passation de contrats avec le gouvernement sont corrélées, ce qui n'est pas surprenant. Par contre les données ne montrent pas de relation entre l'orientation gouvernementale et une expérience passée en marketing ou en production, ce qui semble surprenant. Pour contrôler l'effet sur l'orientation gouvernementale initiale de l'expérience passée des fondateurs, des modèles de régression avec l'expérience antérieure comme variable explicative ont été utilisés. Tel qu'illustré par les corrélations résiduelles du Tableau III, contrôler par les effets d'expériences passées en production, R et D et démarrage d'entreprise ne change pas l'effet de l'orientation gouvernementale initiale sur les ventes. La situation est très différente pour les expériences individuelles et jointes en finance, marketing et passation de contrats avec le gouvernement : l'effet de ces trois variables annule l'effet immédiat (année 1) de l'orientation gouvernementale initiale, mais pas son effet après quelques années. On peut donc conclure que les entrepreneurs ayant de l'expérience en finance, marketing et passation de

contrats avec le gouvernement ont tendance à utiliser les contrats gouvernementaux comme stratégie de départ et qu'ils ont, en moyenne, encore plus de succès par la suite que les autres entrepreneurs.

Tableau III. Corrélations partielles, orientation gouvernementale initiale et ventes annuelles.

	année 1	année 2	année 3	année 4	année 5	année 6	année 7	année 8
Sans contrôler par d'autres effets	0,23*	0,25*	0,25*	0,36**	0,32**	0,43**	0,49**	0,50
En contrôlant par l'effet de l'expérience initiale en :								
Finance	0,10	0,15	0,19	0,32**	0,26**	0,38**	0,48**	0,66**
Marketing	0,16	0,26*	0,26*	0,35**	0,29**	0,36**	0,48**	0,59**
Contrats avec le gouvernement	– 0,03	0,06	0,13	0,23	0,13	0,25*	0,29*	0,48**
Finance et marketing	0,05	0,17	0,14	0,16	0,22	0,29	0,44**	0,58**
Finance, market., contrats gouv.	0,01	0,06	0,11	0,14	0,11	0,21	0,21	0,35
Production	0,24*	0,25*	0,27*	0,30**	0,26**	0,36	0,53**	0,64**
R et D	0,25*	0,27*	0,28**	0,36**	0,26*	0,33**	0,47**	0,48**
Expérience de démarrage	0,28*	0,26*	0,27**	0,35**	0,24	0,36**	0,52**	0,63**

Niveau de signification des corrélations de Spearman : * 0,90 ; ** 0,95.

Financement

Même si les entreprises ayant une orientation gouvernementale initiale ont démarré avec un capital significativement plus élevé que les autres firmes ($98 000,00 en moyenne, contre $60 000,00 – dollars de 1971), et en dépit de l'expérience en finance de leurs fondateurs, on n'observe pas de différence notable dans la distribution des sources de fonds utilisés au démarrage par toutes les entreprises.

Type de croissance

L'analyse de l'évolution des entreprises en fonction de leur orientation gouvernementale confirme l'effet positif mais additif d'une orientation gouvernementale initiale : si on définit par "haute" une orientation gouvernementale supérieure à la moyenne, par opposition à "basse", la majorité des "hautes" à l'année 1 restent "hautes" (28 entreprises, Tableau IV), et la majorité des "basses" restent "basses" (25 entreprises). Et, en moyenne, les "hautes/hautes" commencent avec des ventes plus élevées que les "basses/basses" et ont un taux de croissance plus élevé que ces dernières (Tableau IV). On obtient un résultat similaire quand on contrôle par l'effet du capital de départ : les entreprises "hautes/hautes" avec un capital initial limité (inférieur à $30 000) ont un taux de croissance plus élevé (mais pas statistiquement différent) que toutes les "basses/basses", même celles qui ont démarré avec un capital de départ "élevé" (supérieur à $30 000 – dollars de 1971 –, Tableau IV).

Tableau IV. Type de croissance, capital initial, et orientation gouvernementale.

Orientation gouvernementale*		Nombre de firmes	Ventes, moyennes annuelles (1971 $, milliers)		Exportations (% des ventes totales)		Ventes totales*** (moyenne des ratios)
année 1	année 8		année 1	année 7**	année 1	année 7	année 7 sur année 1
haute	basse	2	–	–	–	–	–
haute	haute	28	158	1 854	13 %	39 %	28
basse	haute	6	102	1 233	17 %	19 %	10
basse	basse	25	93	632	12 %	17 %	17
Orient. gouv. années 1/8	Capital ($ 1971)						
haute/haute	< 30 000	12	167	1 223	4 %	30 %	30
	> 30 000	11	148	1 563	26 %	54 %	27
basse/basse	< 30 000	15	26	252	8 %	12 %	19
	> 30 000	8	231	1 337	24 %	26 %	15

* "haute", ventes au gouvernement (% du total) supérieures à la moyenne de l'échantillon.
"basse", ventes au gouvernement (% du total) inférieures à la moyenne de l'échantillon.

** année 7 à cause de données manquantes pour l'année 8
ventes moyennes, "haute/haute" sont statistiquement différentes de "basse/basse".

*** moyenne des ratios de chaque entreprise.

Propension à exporter

Une analyse de corrélation entre la propension à exporter des entreprises et leur orientation gouvernementale montre une évolution continue d'une relation négative au cours des deux premières années à une relation de plus en plus positive au cours des années qui suivent. Les entreprises avec orientation gouvernementale initiale semblent donc se concentrer d'abord sur leurs clients nationaux avant de se lancer dans l'exportation. L'expertise et l'efficacité en termes de coûts et de qualité acquise en servant le gouvernement et d'autres clients nationaux leur donnent un avantage comparatif qui leur permet de devenir des exportateurs efficaces.

Technologie et marchés

Les entreprises avec orientation gouvernementale ont plus tendance à utiliser des technologies et marchés similaires à ceux d'anciens employeurs de leurs fondateurs ; les autres entreprises ont plus tendance à utiliser des technologies et des marchés complémentaires à ceux d'employeurs récents (Tableau V). Ces différences qui ne sont pas statistiquement significatives sont probablement dues au fait que les entreprises avec orientation gouvernementale faisant plus de R et D que les autres au moment du démarrage sont moins contraintes par des brevets et autres protections que les autres entreprises et probablement plus aptes, grâce à leurs recherches, à proposer des produits et services similaires mais améliorés ou différenciés par rapport à ce qu'il y a sur le marché.

Selon les données de l'étude, les entreprises avec orientation gouvernementale ont, au début de leurs opérations, un nombre de clients significativement plus petit que les autres entreprises, mais la différence disparaît au bout de quelques années.

Tableau V. Technologie, marchés et activités de planification.

		Entreprises avec orientation gouvernementale* (% des répondants)	Entreprises sans orientation gouvernementale** (% des répondants)
Technologie			
Similarité de la technologie de départ avec celle d'un employeur récent	Similaire	56 %	45 %
	Complémentaire	16 %	27 %
	Différente	28 %	27 %
Marchés			
Similarité du marché de départ avec celui d'un employeur récent	Similaire	52 %	26 %
	Complémentaire	8 %	28 %
	Différente	40 %	46 %
Activités de planification			
Premier plan d'affaires formel	année 1	29 %	9 %
	années 2-4	13 %	17 %
	jamais	19 %	26 %
Premier plan marketing formel	année 1	16 %	6 %
	années 2-4	25 %	16 %
	jamais	25 %	49 %

* entreprises ayant eu des ventes au gouvernement au cours de leur première année.
** entreprises n'ayant pas eu de ventes au gouvernement au cours de leur première année.

Activités de planification

Les firmes avec orientation gouvernementale ont tendance à préparer leur premier plan d'affaires formel et leur premier plan marketing plus tôt que les autres firmes (Tableau V). La différence n'est cependant pas statistiquement significative et comme beaucoup de jeunes entreprises ont un système de planification informel, il est difficile d'en conclure que les entreprises avec orientation gouvernementale font vraiment plus de planification et sont mieux organisées que les autres.

En supposant que les résultats de l'analyse de notre échantillon de 73 entreprises canadiennes entrepreneuriales à base technologique peuvent être généralisés à toutes les entreprises similaires dans le pays, on peut donc conclure qu'en général les entreprises démarrant avec des contrats gouvernementaux pour la fourniture de biens et de services ou pour des activités de R et D ont tendance à se développer plus rapidement que les autres. Ces entreprises, situées à proximité du siège du gouvernement, ont tendance à être créées par des personnes ayant de l'expérience en finance, marketing et passation de contrats avec le gouvernement. Elles utilisent, en général, des technologies similaires à celles d'un employeur récent de leurs fondateurs et servent des marchés similaires aux marchés d'un

de ces employeurs. Elles commencent avec un capital initial supérieur à celui des autres et ont, en moyenne, des ventes un peu plus élevées que les autres firmes. Et elles deviennent rapidement assez compétitives en termes de produits et de coûts pour être capables de se lancer avec succès dans l'exportation.

Le cas des autres pays industriels et des pays en voie de développement

L'expérience canadienne peut-elle être transposée dans les autres pays ? Pour proposer des éléments de réponse à cette question, il faut faire une analyse comparative des facteurs affectant les opérations des entreprises technologiques émergentes dans le contexte correspondant aux différents pays. Comme cela a déjà été noté plus haut, les conditions favorables à l'entrepreneuriat à technologie de pointe sont reliées à l'environnement qui entoure l'entreprise et à ses caractéristiques de départ :

- Environnement socio-économique :
  - structure et dynamique industrielles, secteurs complémentaires ;
  - structure des marchés, existence d'un marché actif pour des produits spécialisés ;
  - ouverture de l'économie, mobilité des ressources financières, humaines et techniques ;
  - ressources financières (incluant capital risque) ;
  - ressources humaines (techniciens, ingénieurs, chercheurs) ;
  - ressources techniques (support technique, services, sous-traitance) ;
  - infrastructure locale : télécommunications et facilité d'accès physique ; voyages ;
  - ressources scientifiques locales : laboratoires, université, "masse critique" scientifique ;
  - support gouvernemental, support local (finance, services, information, formation) ;
  - modèle d'entrepreneuriat (esprit d'entreprise), valeurs locales, support de la communauté ;
  - qualité de l'environnement socio-économique, qualité de vie, stabilité ;
  - modèles d'entrepreneuriat, valeurs locales.
- Caractéristiques de départ :
  - caractéristiques et expérience des fondateurs ;
  - technologie, méthode d'acquisition et cycle de vie ;
  - stratégie de produit, de R et D ;
  - premiers contrats, ventes, taille initiale, compétition locale et internationale ;
  - financement initial, montant, source, disponibilité.

L'environnement socio-économique a un rôle primordial dans le processus entrepreneurial, qui inclut la décision de créer une entreprise, l'ensemble des actions requises pour mener à bien le projet de création, le démarrage lui-même et le développement et la croissance de l'entreprise émergente. En effet, beaucoup des caractéristiques de départ d'une entreprise entrepreneuriale à base technologique sont relativement contrôlables par l'entrepreneur en fonction de l'environnement dans lequel il opère : choix du secteur d'activité, choix des ressources technologiques, réunion d'une équipe de fondateurs avec les expertises désirées, développement d'une stratégie de R et D et de produit, préparation de

plans d'affaires et de marketing, recherche de financement. Cette analyse est donc centrée sur l'environnement dans lequel se trouvent les entreprises en démarrage et sur ce qui, dans cet environnement, supporte et encourage l'entrepreneuriat.

Même s'il existe des différences entre pays industrialisés, en termes de dynamique industrielle, d'ouverture des marchés, de disponibilité de capitaux risque, d'esprit d'entreprise, leurs environnements socio-économiques sont assez semblables pour mener à des comportements similaires. C'est un fait que le Canada se distingue par un secteur gouvernemental de grande taille (en 1988, le gouvernement contribuait pour 45,5 % au PNB[(1)]), et par un niveau national de R et D assez faible (1,4 % du PNB en 1987). La situation n'est cependant pas tellement différente dans certains pays de l'OCDE : l'Italie ne dépense pas plus que le Canada en R et D ; la part du gouvernement dans le PNB est assez semblable au Canada, en France, Italie et Allemagne ; et même si le secteur privé fait un peu moins de recherche au Canada que dans beaucoup de pays, la situation est très semblable en Italie et en France [14 ; 15, p.100]. Il y a évidemment des différences, comme l'importance des dépenses reliées à la défense nationale aux États-Unis, même si elles ne mènent qu'à un essaimage limité [2, pp.55-64 ; 8, p.60], et comme les dépenses réduites du Japon et de l'Allemagne, qui réduisent la part du gouvernement dans le financement de la R et D des entreprises. Il y a tout de même assez de points en commun pour supposer que les résultats de cette analyse de l'effet d'entraînement du secteur gouvernemental sur l'entrepreneuriat technologique s'appliquent au moins en partie dans d'autres pays industriels. Cette conclusion est renforcée par les résultats d'une analyse comparative Canada-France sur le comportement d'entreprises émergentes à technologie de pointe [6, pp.167-186] et par les nombreuses autres études sur l'entrepreneuriat technologique faites en Amérique du Nord et en Europe.

Pour les pays en voie de développement, la problématique n'est pas la même car les environnements socio-économiques sont souvent très différents, ce qui modifie les besoins et la dynamique des entreprises à haute technologie. Certaines des différences entre les environnements "industriels" et "en voie de développement" sont liées aux ressources et climats locaux : absence de marchés financiers et de capital qui limite les possibilités de financement ; pénurie de ressources humaines qualifiées, techniciens, ingénieurs, chercheurs ; pénurie de services techniques et de support aux entreprises (assistance en gestion et en exportation, sous-traitance en mécanique de précision, électronique, chimie, maintenance...) ; manque de stabilité et de continuité dans les marchés locaux et dans les politiques nationales ; manque de transparence et dans les relations entre entreprises, et avec le gouvernement, et dans l'octroi de contrats.

D'autres différences, telles que reportées par John Daniels [4, pp.439-444], sont dues aux technologies utilisées et au type d'activité des entreprises :

- Adéquation des produits et des technologies : La majorité des technologies développées dans les pays industrialisés le sont en réponse à un besoin de leurs marchés domestiques. Les nouvelles technologies ne sont donc pas forcément appropriées pour des économies en développement ou pour des climats ou des conditions d'utilisation différents. Les nouvelles technologies sont aussi souvent utilisatrices de capital plutôt que de

(1) Ce pourcentage s'élève à plus de 50 % quand on tient compte des administrations municipales et autres administrations locales. Ces données utilisent la définition de l'OCDE pour le *general government*.

main-d'œuvre, alors que le capital est souvent difficile à trouver et la main-d'œuvre abondante dans les pays en voie de développement. Les nouvelles technologies et les produits doivent donc être adaptés aux conditions des pays en voie de développement, en termes d'utilisation et en termes de matières premières, méthodes et échelles de production. Cette adaptation est une opportunité pour des entreprises à haute technologie. Cependant, ces adaptations sont souvent faites dans des marchés protégés et il est très difficile de les faire en contrôlant suffisamment les coûts et la qualité pour rester compétitif à l'exportation.

- Ventes gouvernementales : Nous avons vu l'impact que les ventes au gouvernement peuvent avoir sur le développement et la productivité des entreprises émergentes. Il est donc tentant pour un gouvernement de s'approvisionner auprès de ses propres jeunes entreprises. Cela peut cependant mener à un coût d'opportunité élevé, les produits obtenus des pays développés profitant d'économies d'échelle de production et, ce qui est encore plus important, du financement à l'exportation ou des programmes d'aide du pays industriel. Et les ventes aux autres pays en voie de développement sont difficiles car il y a compétition avec les entreprises de ces autres pays. Les achats gouvernementaux peuvent aussi être d'une amplitude telle qu'elle dépasse la capacité des jeunes producteurs locaux, en particulier dans le domaine de l'armement. Pour beaucoup de fournitures gouvernementales, la tendance au cours des années quatre-vingt a donc été de faire appel à des consortiums internationaux offrant produits et services à des conditions financières intéressantes. Une bonne stratégie de développement pour une entreprise émergente locale est alors d'essayer de devenir membre d'un de ces consortiums pour fournir le "contenu local" du contrat d'approvisionnement.
- Processus de production : En principe, à cause de leurs coûts de main-d'œuvre avantageux, les pays en voie de développement devraient favoriser les technologies moins modernes, utilisatrices de main-d'œuvre. La tendance est cependant souvent de "sauter" sur la technologie la plus récente en dépit de son coût, en pensant qu'elle va mener à des produits de meilleure qualité et donc plus compétitifs à l'exportation. Un problème important est alors l'adaptation de la main-d'œuvre, des matières premières et des processus de production à ces nouvelles technologies, et la maintenance des équipements qui peut exiger des spécialistes difficiles à obtenir ou coûteux. Une réponse simpliste à ces difficultés est de dire que les pays en voie de développement devraient éviter de se lancer dans les technologies nouvelles [21]. C'est cependant ignorer les avantages à long terme d'un développement technologique et accepter de rester longtemps dans la dépendance.
- Travail de sous-contractant : Comme l'ont noté les auteurs d'une étude récente sur des entreprises électroniques mexicaines [9], l'avènement des usines flexibles et la mondialisation des produits et systèmes de production présentent de nouvelles opportunités mais aussi des difficultés pour les pays en voie de développement : il est possible de créer de petites entreprises effectuant des opérations exigeant beaucoup de main-d'œuvre pour des multinationales, en espérant que ces entreprises vont se développer, augmenter peu à peu la sophistication des opérations effectuées, pour un jour devenir des producteurs indépendants. Cela est cependant difficile, les économies dues au coût avantageux de la main-d'œuvre étant réduites par des coûts de démarrage élevés, une productivité souvent basse, un niveau d'absentéisme élevé... Un bon système de conseil, d'assistance managériale et de soutien, public ou privé, peut cependant contribuer à la réduction de ces contreparties des économies.
- Acquisition et développement de la technologie : Il n'est pas surprenant que la majorité des activités de R et D soient concentrées dans les pays industrialisés puisque les pays

en voie de développement ont moins de chercheurs et d'ingénieurs (en termes relatifs) que les pays industriels, et dépensent moins qu'eux en R et D. Les entreprises à base technologique de pays en voie de développement doivent donc acquérir leur technologie sous licence ou en travaillant en coopération avec le propriétaire de la technologie. Elles ont tout de même besoin de l'expertise technique requise pour adapter la technologie aux besoins locaux ; l'importation de technologie, son adaptation aux conditions locales en termes de production (utilisation de matières premières, d'énergie, de main-d'œuvre locales) et en termes d'utilisation dans des produits adaptés aux besoins locaux, et sa diffusion dans d'autres pays en voie de développement sont parmi les activités typiques des entreprises émergentes à base technologique des pays en voie de développement.

À cause de ces différences de climat, de ressources, de technologies, le rôle du gouvernement est encore plus important dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés : (1) important pour son rôle d'acheteur de produits à haute teneur technologique et (2) important pour son rôle dans le développement de conditions socio-économiques aussi favorables que possible à l'entrepreneuriat technologique. La part du secteur public dans les achats nationaux de produits à base technologique étant généralement plus élevée dans les pays en voie de développement que dans les économies industrielles, les achats gouvernementaux peuvent y avoir un effet d'entraînement sur les entreprises émergentes encore plus important. Mais, pour favoriser l'utilisation de ces achats comme stratégie de départ par de nouvelles entreprises à haute technologie, le gouvernement doit aussi remédier à certaines faiblesses locales : développement de sources publiques ou privées de financement, développement de programmes d'assistance en gestion orientés vers les petites et moyennes entreprises (plan d'affaires, analyses marketing, organisation, gestion), développement des programmes de formation de techniciens, ingénieurs et chercheurs, établissement de règles garantissant la transparence de l'octroi de tout contrat gouvernemental, établissement d'un système de protection partielle avec calendrier d'élimination pour protéger certaines entreprises émergentes. Le gouvernement doit aussi exiger un partenariat à moyen ou long terme (donc pour plus que pour un projet ou une commande gouvernementale) de la part de fournisseurs étrangers de biens et services gouvernementaux avec des entreprises locales existantes ou en création, pour l'adaptation des technologies et des processus importés ou pour de la sous-traitance technique. Il est aussi souhaitable de développer, à proximité d'universités de technologie ou de grands laboratoires gouvernementaux, des conditions physiques attirant les entreprises technologiques : infrastructures de transport et communication, proximité de quartiers résidentiels agréables, etc. Sans ce type de politiques et de support gouvernementaux, il est peu probable que les programmes d'approvisionnement en biens et services des secteurs publics et les contrats gouvernementaux de R et D aient le même effet d'entraînement sur les entreprises émergentes à base technologique dans les pays en voie de développement que dans les pays industriels.

Conclusion

Dans cette communication, on a montré l'effet d'entraînement sur les entreprises entrepreneuriales canadiennes à base technologique des achats gouvernementaux de biens et services et des contrats de R et D. Selon toute évidence, on a un effet d'entraînement similaire dans les autres pays industriels. Pour avoir un effet d'entraînement comparable dans les

pays en voie de développement, il est nécessaire que les services publics prennent un certain nombre de mesures encourageant le développement de conditions favorables à l'entrepreneuriat technologique.

Références

1. Birch D.(1979). *The Job Generation Process*. MIT, Cambridge, Massachusetts.
2. Brooks, Branscomb (1989). Cités dans : Rethinking the Military's Role in the Economy. *Technology Review*, vol.92, §6, août-septembre.
3. Cooper A.(1964). R & D is More Efficient in Small Companies. *Harvard Business Review*, June.
4. Daniels J.D. (1988). Opportunities, Obstacles and Methods in High Technology Management : The Case of Developping Countries, actes. *Managing the High Technology Firm Conference*. Boulder, Colorado.
5. Doutriaux J., Simyar F. (1987). Duration of the Comparative Advantage Accruing from some Start-Up Factors in High-Tech Entrepreneurial Firms. *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Babson College, Wellesley, Massachusetts.
6. Doutriaux J. (1988). Facteurs de croissance des entreprises à base technologique : une étude comparative France-Canada. In : *Gestion stratégique internationale*. Economica (édité par Jak Jabes).
7. Doutriaux J. (1991). High-Tech Start-Ups, Better Off with Government Contracts than with Subsidies : New Evidence in Canada. *IEEE Transactions on Engineering Management*, Mai.
8. Fortune (1991). *The New American Century*. Numéro spécial, printemps-été.
9. Galbraith C., de Noble A., Estavillo P. (1990). Location Criteria and Perception of Regional Business Climate : A Study of Mexican and US Small Electronic Firms. *Journal of Small Business Management*, octobre.
10. Kirchhoff B., Knight W. (1981). Government's Role in Research and Development. *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Babson College, Wellesley, Massachusetts.
11. Litvak A., Maule C.J. (1982). Successful Canadian Entrepreneurship and Innovations – Six Case Studies. *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Édité par K. Vesper, Babson College, Wellesley, Massachusetts.
12. NSF (1981). *Problems of Small, High-Technology Firms*. National Science Foundation, Washington D.C., special report NSF 81-305.
13. Obermayer J. (1981). Examining the Role of Government R & D Contract Funding in the Early History of High Technology Companies. *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Babson College, Wellesley, Massachusetts.
14. OCDE (1989-a). *Economies in Transition, Structural Adjustments in OECD Countries*, différentes pages.
15. OCDE (1989-b). *Science and Technology Indicators, §3, R & D, Production and Diffusion of Technology*, tableau 7, page 100.
16. Statistiques Canada (1988-a). Catalogue 88-001, vol.13, §6.
17. Statistiques Canada (1987-1988). Catalogue 88-204E.
18. Statistiques Canada (1988-b). Catalogue 88-001, vol.10, §1 et 2.
19. Stuart R., Abetti P.A. (1986). Field Study of Start-Up Ventures, part II : Predicting Initial Success. *Frontiers of Entrepreneurship Research*. Babson College, Wellesley, Massachusetts.
20. Simyar F., Doutriaux J. (1987). Use of Accounting Ratios on Measuring Success : The High-Tech Entrepreneurial Firms in Canada, actes. *Conference of the Canadian Academic Accounting Association*, McMaster University, Juin et *Document de travail* 87-40, Faculté d'Administration, Université d'Ottawa.
21. Vitta P.B. (1985). New Technologies and their Implications for Developing Countries : Outlines of Possible Policy Responses. *Canadian Journal of Development Studies*, vol VI, §2.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 155-168.

13

Société rurale et entrepreneuriat en URSS : histoire, débats et prospective

J. HAVET

Université d'Ottawa, Canada

L'URSS[1] a connu depuis environ 1985 – et en particulier en 1991 – une série de bouleversements considérables, bouleversements qui ont été abondamment commentés tant par les mass media que par les spécialistes. L'un des aspects les plus remarquables de ces commentaires est leur convergence pour souligner non seulement le manque de dynamisme de l'économie soviétique, mais aussi et surtout la cause de celui-ci, attribuée avec une virtuelle unanimité à l'absence d'innovations entrepreneuriales. La présente étude analysera quelques implications de cette absence pour la société rurale russe d'aujourd'hui.

L'article est essentiellement divisé en deux sections. La première brossera un rapide tableau historique de l'évolution de la société rurale russe de 1917 à nos jours en insistant sur les diverses dysfonctions qui l'ont maintenue dans un virtuel état de "crise" durant toute cette période. La seconde tentera d'expliquer cette crise par un modèle théorique

(1) Au cours de la rédaction et révision du présent texte, à savoir d'août à octobre 1991, la situation générale est devenue très instable dans l'ensemble de l'URSS ; en particulier, plusieurs républiques se sont proclamées indépendantes et ont interdit le Parti communiste, tantôt dans tout leur territoire, tantôt dans leurs principales organisations et institutions. L'un des résultats de ces bouleversements est que l'URSS, diverses républiques, plusieurs villes importantes – notoirement Léningrad – ainsi que de nombreuses organisations ont changé de nom. Dans cet article, pour des raisons de commodité, nous utiliserons les noms en vigueur avant 1990-1991, d'abord parce que les nouvelles dénominations sont très récentes et peuvent de ce fait désorienter certains lecteurs, ensuite parce que l'instabilité générale existant présentement dans l'ensemble de l'URSS ne garantit pas que les nouvelles dénominations soient définitives. Il est aussi à souligner que pour des questions surtout de style nous avons utilisé les termes "soviétique", "russe" et "de l'URSS" comme s'ils étaient synonymes.

reposant sur le raisonnement suivant : (1) les innovations des entrepreneurs, soit visent à résorber des goulots d'étranglement entravant le fonctionnement optimal des processus de production, soit créent de tels goulots – et le font en chaîne –, ce qui finit par transformer les processus de production existants ; (2) l'autoritarisme bureaucratique soviétique n'a pas permis l'émergence d'entrepreneurs autonomes et n'a pas constitué un substitut fonctionnel adéquat pour ces derniers ; (3) en conséquence, en URSS, le processus de la production agricole n'a été capable, ni de fonctionner de façon optimale, ni de se transformer. L'article se termine par une brève conclusion examinant le type de rationalités – et partant de gestion de l'incertitude – qui ont été le fait de la société rurale soviétique depuis la révolution de 1917.

Bref aperçu historique

Il est toujours malaisé de présenter des généralisations portant sur les sociétés rurales, même lorsque l'on traite d'une région ou d'un pays particulier, les divers terroirs présentant, presque par définition, des différences considérables dans leurs conditions géographiques, historiques, économiques, sociales, culturelles, etc. Cela vaut *a fortiori* pour l'URSS, pays immense et varié s'il en est. Or, malgré cela, l'histoire rurale soviétique se subdivise en périodes distinctes facilement identifiables, la raison en étant l'autoritarisme du pouvoir central, pouvoir qui a changé de politiques à plusieurs reprises et l'a toujours fait de manière unilatérale et uniforme dans l'ensemble du territoire. La seule exception à cette règle est la période contemporaine, soit celle postérieure à l'accession "au pouvoir" de M. Gorbatchev en 1985 ; en effet, depuis cette date, la perte de pouvoir des autorités centrales est trop prononcée et, de manière générale, la période trop chaotique pour qu'on puisse parler d'un quelconque autoritarisme uniformisant des politiques décrétées par Moscou. Mais, jusqu'en 1985, et ce depuis au moins 1929, l'autoritarisme soviétique fut tel que la gestion de l'incertitude ne pouvait être le fait d'entrepreneurs autonomes et que les particularités locales, de quelque type qu'elles soient, ne pouvaient être prises en considération, ce qui inévitablement créa des dysfonctions de tous types dans le processus de production. Alexandre Yakolev [22, pp.13-15], secrétaire du Comité central du Parti communiste de l'URSS, déclarait à ce propos en mai 1990 :

"C'est le dogmatisme, j'en suis profondément convaincu, qui est une des causes les plus sérieuses des déformations que nous avons vécues. (...) La théorie avait été créée avant 1917. (...) Mais nous nous sommes mis à la canoniser (...), la considérant comme immuable, sainte, juste dans toutes les occasions et à jamais."

"Il y a des dizaines de versions différentes du développement, mais nous l'ignorions auparavant. Nous commençons seulement à étudier sérieusement comment, par exemple, régulariser les rapports entre le travail et le capital."

"Je pense que nous ne gagnerons que si nous acceptons la diversité des formes de propriété dans l'économie nationale."

Cette déclaration d'échec est particulièrement tragique si l'on pense au formidable potentiel agricole de l'URSS et à l'envergure de la répression politique que ce dogmatisme a impliquée.

Pour des raisons d'espace, mais aussi compte tenu du sujet de cet article, nous diviserons l'histoire rurale de l'URSS en seulement quatre périodes : le communisme de guerre (1918-1921) ; la nouvelle économie politique (NEP ; 1921-1927) ; la "période de fer", soit les régimes de J. Staline (1928-1953), N. Khrouchtchev (1953-1964) et L. Brejnev (1965-1983) ; et enfin la période de M. Gorbatchev, de 1985 à 1991. La courte période du communisme de guerre est d'une importance capitale parce qu'elle contient en germe l'essentiel des problèmes de la société rurale soviétique et des stratégies futures de l'État. À cause de la guerre civile qui opposait les forces communistes aux loyalistes blancs, le gouvernement révolutionnaire – militairement et économiquement acculé – ne possédait pas la capacité d'imposer effectivement ses politiques dans les campagnes : il se voyait réduit soit à simplement sanctionner, soit à essayer d'enrayer les actions spontanées de nombreux mouvements paysans. Ainsi, dès octobre 1917 et à grande échelle, des organisations locales exproprièrent et parcellisèrent des terres – ce que le gouvernement entérina par une loi de janvier 1918 – alors qu'il favorisait la création de fermes collectives [15, p.118]. Ces expropriations entraînèrent une répartition plus égalitaire des moyens de production dans les campagnes(2), mais aussi une grande autonomie des communautés locales, ce que le régime n'acceptait que mal. De fait, la période 1918-1921 sera marquée par un conflit croissant entre les paysans et le gouvernement, conflit qui avait pour cause immédiate la situation critique de l'approvisionnement en nourriture de l'armée et des villes. Pour résoudre ce problème, et à défaut de pouvoir "nationaliser" les exploitations des paysans, le régime "nationalisa" leur production, c'est-à-dire qu'il réquisitionna ce dont il avait besoin [20, pp.145-148]. En d'autres mots, par divers moyens, tous autoritaires, le régime adopta une stratégie d'extraction du surplus agricole des paysans(3).

Exception faite de la courte période de la NEP et dans une moindre mesure de la période postérieure à 1985, cette stratégie restera le principe directeur de toutes les politiques rurales soviétiques. Il en résultera une profonde aliénation paysanne ainsi qu'une productivité faible, les paysans limitant dans la mesure du possible toute production au-delà de leurs besoins de subsistance. Parallèlement à cette évolution, le régime favorisa la collectivisation volontaire, mais n'eut guère de succès : en 1921, moins de 1 % des unités familiales paysannes étaient intégrées dans des fermes collectives (Tableau I) et elles exploitaient à peine 1 % de la superficie totale cultivée.

À la fin de la guerre civile, la crise agricole était devenue le problème national dominant au point que de nombreuses révoltes paysannes éclatèrent un peu partout, révoltes étouffées par l'Armée rouge. Dans ce contexte difficile, Lénine annonça la NEP : les paysans purent vendre librement le surplus de leur production pour autant qu'ils acquittaient leurs taxes, taxes dont le niveau fut fixé nettement au-dessous de celui des réquisitions du communisme de guerre. Un code de la terre fut adopté en octobre 1921, code légalisant virtuellement toutes les formes de tenure des terres cultivées par des unités familiales. Et,

(2) Cette réduction de la stratification sociale ne devrait cependant pas être exagérée. Ainsi, en 1917-1918, les communautés locales saisirent et distribuèrent quelque 189 millions d'acres, mais seulement 114 millions de ceux-ci provenaient de grandes propriétés (Mitrany, 1961, pp.231-232, cité dans [21]).

(3) Cette stratégie d'extraction eut un impact négatif tant sur la production agricole que sur l'approvisionnement en nourriture : en 1921, la superficie cultivée était de 20 % inférieure à celle d'avant la Révolution [20, p.149].

Tableau I. Processus de la collectivisation dans les campagnes de l'URSS – 1921-1937.

Année	Fermes collectives (en milliers)	Unités familiales intégrées dans des fermes collectives		Superficie cultivée en céréales (en millions d'acres)	Production totale de céréales (en millions de tonnes métriques)	Prélèvement de céréales par l'État (en millions de tonnes métriques)	Cheptel total (en millions de têtes)		
		(en milliers)	(% du nbre total d'unités familiales)				Bovidés	Porcs	Moutons et chèvres
1921	16,0	227,9	0,9	197,2	–	6,01	50,8	19,4	110,9
1923	16,0	228,0	0,9	194,2	–	5,92	52,9	12,9	95,3
1925	21,9	293,5	1,2	215,7	69,3	5,25	62,1	21,8	122,9
1927	14,8	194,7	0,8	234,0	69,3	11,62	68,0	23,2	139,7
1929	57,0	1 007,3	3,9	237,2	71,7	16,10	67,1	20,4	147,0
1931	211,1	13 033,2	52,7	258,0	69,5	22,80	47,9	14,4	77,7
1933	224,6	15 258,5	65,6	246,4	68,4	18,50	38,4	12,1	50,2
1935	245,4	17 334,9	83,2	–	75,0	27,50	49,2	22,5	61,1
1937	243,7	18 499,6	93,0	272,9	74,9	27,50	57,0	22,8	81,3

Sources : Fermes collectives [20, p.211] et unités familiales [20, p.211] ; superficie cultivée [20, pp.176, 232] [13, p.198] ; production totale [13, p.118] [15, p.116] ; prélèvements [20, pp.162, 232, 250] ; cheptel [20, p.177].

en mai 1925, l'État alla plus loin encore en votant une loi permettant la location de terres, une mesure typique de l'économie capitaliste [15, p.127] et favorable à l'émergence d'un entrepreneuriat autonome. Cette émergence entraîna une relative éclipse du Parti communiste dans les campagnes, les paysans orientant leur allégeance plutôt vers les entrepreneurs et paysans riches que vers les représentants du Parti. L'effet de l'ensemble de ces mesures sur la production agricole fut considérable : il y eut une augmentation significative de la production agricole totale, du cheptel et de la superficie cultivée en céréales (Tableau I), et ce malgré des termes d'échange très inégaux [20, p.180].

L'attitude libérale du gouvernement soviétique envers les paysans atteignit son apogée en 1925 mais fut ensuite répudiée à la fin de 1927. Ces deux années virent une dure controverse au sujet des relations entre l'industrialisation d'État, l'agriculture et la stratification de la paysannerie. La "droite" (en particulier N. Boukharine(4) et Chayanov(5)) et la "gauche" (en particulier J. Staline) concordaient pour vouloir une industrialisation rapide financée par le secteur rural ; mais, pour ce faire, la droite favorisait une politique de type NEP, tandis que la gauche exigeait la collectivisation totale de l'agriculture. En 1929, Staline sortit définitivement vainqueur de la confrontation et commença l'application de sa politique de collectivisation. Cette politique entraîna une démonétarisation générale du

(4) Nicholaï Ivanovich Boukharine (1888-1938) fut un important leader politique du mouvement bolchévique et l'un de ses théoriciens les plus influents. Lorsqu'en 1918 Lénine insista pour que soit signé le traité de Brest-Litovsk avec l'Allemagne, il s'opposa à un tel traité et proposa de transformer la guerre 1914-1918 en une révolution européenne générale. Plus tard, il s'opposa à la politique d'industrialisation et collectivisation rapides de l'agriculture. Staline – qui, dans un premier temps, adopta une position similaire – s'allia d'abord à lui, mais en 1928 changea de position et dénonça Boukharine comme ennemi de sa nouvelle politique. Après une âpre lutte politique, Boukharine fut secrètement arrêté en 1937 et exécuté l'année suivante après un procès public.

secteur rural, la majorité des paiements se faisant maintenant en nature : paiements des fermes collectives aux stations de machines pour location de ces dernières, paiements aux membres des fermes collectives pour rémunération de leur travail, paiements pour livraisons obligatoires de denrées à l'État(6). Une autre conséquence drastique de la collectivisation fut l'interdiction de toute activité économique entrepreneuriale, ce qui fit qu'à partir de 1929 les mesures administratives remplacèrent les innovations entrepreneuriales et les mécanismes du marché comme moyens privilégiés d'allocation des ressources. Les résultats économiques furent catastrophiques : en 1953, à la mort de Staline, le secteur agricole était en termes relatifs – et peut-être en termes absolus – moins développé qu'il ne l'était en 1928 [14, p.275], et ce malgré un autoritarisme particulièrement brutal.

Nous passerons rapidement sur les périodes de N. Khrouchtchev et L. Brejnev, essentiellement parce qu'elles continuent les politiques staliniennes, la première en aggravant leurs travers, la seconde en corrigeant ceux-ci dans la mesure du possible. N. Khrouchtchev tenta de redresser la situation en étant plus stalinien que Staline et il le fit – fort paradoxalement – au nom d'une politique de dé-stalinisation : agrandissement des fermes collectives et renforcement de leur encadrement administratif (sans considération pour les capacités objectives de gestion de celles-ci), restriction de la production des parcelles privées des paysans (au détriment de l'approvisionnement des villes), augmentation des terres cultivées (sans tenir compte du potentiel agricole des terres "conquises"), élévation des obligations de quotas (à des niveaux généralement irréalisables, ce qui encourageait les représentants locaux du Parti à fausser les chiffres de production), vente des machines des "stations de machines" aux fermes collectives (sans tentative préalable de résoudre les difficultés de ces stations et sans analyse de la capacité des fermes à payer et entretenir ces équipements) [11]. Ces politiques ne firent qu'approfondir la crise rurale(7). L. Brejnev prit le contre-pied de presque toutes ces politiques, augmenta l'autonomie des fermes collectives, introduisit – très timidement – des mécanismes de marché et haussa le prix des produits agricoles. Ces mesures, en soi excellentes, améliorèrent le niveau de vie des pay-

(5) Au cours des années vingt, A.V. Chayanov occupait la chaire d'économie agricole à l'Académie Timiriazev ; il y organisa le premier institut d'économie agricole de l'URSS. Durant la NEP, en tant que membre de la direction de Gosplan, il publia le recueil de statistiques édité par l'Administration statistique centrale à l'occasion du 10e anniversaire de la révolution d'Octobre. Les idées de Chayanov et de ses partisans furent formellement condamnées en décembre 1929 lors d'un congrès des marxistes agraires. À la fin de ce congrès, Staline – alors déjà engagé dans sa politique de collectivisation – fit savoir que l'étude de l'économie agraire soviétique ne constituait plus une discipline scientifique légitime. Il dénonça Chayanov comme "anti-marxiste", le fit arrêter en 1930 et fusillé en 1937 comme leader du Parti des paysans travailleurs. Voir à ce propos Van Atta [19, pp.79-80]. Les textes les plus importants d'A.V. Chayanov ont été traduits et publiés en français sous le titre d'*Œuvres choisies de A.V. Chayanov* [6] ; en anglais, voir [4, 5, 7].

(6) La période de collectivisation la plus intense dura de 1929 à 1937. Elle fut imposée par la force et souvent même par la terreur, et fut dirigée principalement contre les paysans qui s'étaient enrichis durant la NEP. Ces paysans riches (les koulaks) furent expropriés, parfois déportés, et dans certains cas exterminés. La situation rurale se détériora à un tel point que de nombreux paysans en vinrent à percevoir le kolkhoze comme seul refuge contre les dangers créés par la dékoulakisation. La réaction des paysans face à la collectivisation fut très négative : ainsi par exemple, ils préférèrent souvent abattre et manger leur cheptel plutôt que de le céder aux fermes collectives (Tableau I). Cette réaction n'était pas sans fondement : en effet, l'État soviétique réussit – par la taxation en nature, la fixation des prix et le contrôle des fermes collectives – à extraire des quantités croissantes de "surplus" agricoles, et ce à la fois en termes absolus et relatifs (Tableaux I et II).

Tableau II. Transformations de la société rurale de l'URSS de 1950 à 1985.

Année	Population (en millions)		Nombre de kolkhozes	Nombre de sovkhozes	Pourcentage de la production nationale provenant de parcelles privées		Superficie cultivée en céréales (en millions d'hectares)	Production totale de céréales (en millions de tonnes métriques)	Prélèvements de céréales par l'État (en millions de tonnes métriques)	Prix des céréales fixés par l'État (en roubles, par tonne métrique)	Rdts moyens de céréales (en quintaux par hectare)	Importations de céréales (en millions de tonnes métriques)	Engrais chimique (en millions de tonnes métriques)	Tracteurs (en milliers)	Cheptel total (en millions de têtes)		
	Totale	Rurale			Pommes de terre	Viande									Bovidés	Porcs	Moutons et chèvres
1950	–	–	–	–	–	–	102.9	81,2	–	9,1	8,0	–	1,3	595	58,1	22,2	93,6
1955	184,8	104,6	83 000	5 099	–	–	126,4	103,7	36,9	62	8,4	–	2,4	744	56,6	28,5	109,9
1960	–	108,2	44 000	7 375	63	41	115,5	125,5	46,7	83	10,9	–	2,6	1 122	–	–	–
1965	229,3	107,6	–	–	63	40	128.0	107,5	36,3	86	10,2	9.0	6,3	1 539	87,2	52,8	130,7
1970	241,7	105,7	33 000	14 994	–	–	–	–	73,3	104	13,8	2.2	10,3	1 977	95,2	56,1	135,8
1975	253.3	100,1	25 900	21 057	59	31	127,9	140,1	50,2	101	14,7	26,1	17,2	2 334	109,1	72.3	181,2
1980	264,5	98,3	–	–	64	31	126,6	189,1	69,4	110	16,0	34,8	18,8	2 562	115,1	73.9	149.4
1985	279,9	95,9	26 200	22 500	60	28	117.9	191.7	73,5	130 à 150	14,8	30,0	25,4	2 798	120.9	77,8	147.3

Sources : a- Medvedev [13] : population totale [13, p.252] ; population rurale [13, p.321] ; nombre de kolkhozes [13, p.319] ; nombre de sovkhozes [13, p.319] ; production privée [13, p.366] ; superficie cultivée [13, pp.198, 216] ; production totale [13, pp.198, 159, 212] ; prélèvements [13, pp.198, 391] ; prix d'État [13, pp.166, 338] ; rendements [13, pp.198, 211] ; importations[13, p.391] ; engrais [13, pp.200, 303] ; tracteurs [13, pp.201, 284] ; cheptel [13, p.251].
b- Volin [20] : prix d'État [20, p.309] ; tracteurs [20, p.472] ; cheptel [20, p.306].

sans, mais n'eurent pas l'impact économique escompté, surtout parce qu'elles furent mises en œuvre de manière autoritaire et bureaucratique et ne prenaient que peu en considération les responsabilités économiques et les conditions agronomiques locales [16].

Les politiques préconisées par M. Gorbatchev entre 1985 et 1991 ne seront que brièvement esquissées ici, surtout parce qu'elles n'ont été mises en œuvre que sporadiquement. Ce qui distingue ces politiques des antérieures est l'importance donnée au facteur humain(8) et l'acceptation du principe d'une diversité des formes organisationnelles de production, formes basées – par exemple – sur des baux et divers types de sous-traitance [1, 19, 23]. Ainsi, A.A. Nikonov, principal conseiller de M. Gorbatchev en matière rurale, voulait transformer la société rurale en une "hiérarchie de coopératives", coopératives qui auraient fonctionné dans une économie de marché et auraient négocié entre elles des contrats de biens et services. Cependant, il y eut loin de la coupe aux lèvres et la société rurale restait en 1991 en "crise" et, pour l'essentiel, assez semblable à ce qu'elle était jusqu'en 1985. La section suivante offrira une explication de cette crise ; la première partie expliquera le modèle théorique proposé, la seconde l'appliquera à la société rurale soviétique d'aujourd'hui, et la troisième suggérera quelques idées pour une prospective de cette société.

Entrepreneuriat et innovation

Modèle théorique

Que la modernisation implique des innovations et que celles-ci puissent et doivent être pluridimensionnelles sont des idées généralement acceptées au point d'être devenues de virtuels truismes(9). Ce qui par contre prête à controverse sont les fonctions spécifiques

(7) L'agrandissement des kolkhozes et la transformation d'une partie d'entre eux en fermes d'État (sovkhozes) commença après 1955 (Tableau II). Cette politique se fondait sur une doctrine qui voyait le sovkhoze comme une forme de production socialiste plus élevée que le kolkhoze où la propriété privée de parcelles était permise. En outre, il était aussi considéré que l'accroissement de la taille des fermes allait de pair avec l'augmentation de leur performance économique. Le fait est que bien des kolkhozes étaient en faillite : ainsi, en 1960, 5 068 kolkhozes furent dissous pour cause de faillite ! Cependant, la création accélérée de sovkhozes ne résolut pas le problème : l'État se trouva obligé de consacrer des ressources de plus en plus importantes afin de maintenir la viabilité des sovkhozes – sovkhozes souvent constitués à partir d'unités peu rentables – et ce sans qu'il n'y ait augmentation de la production. En 1966, au XXIII^{e} congrès du Parti, L. Brejnev critiqua durement cette pratique, mais son régime ne fut capable ni d'empêcher la détérioration des sovkhozes, ni d'en réduire le nombre [13, p.320].

(8) Un excellent exemple de mesure se basant sur le facteur humain, c'est-à-dire sur la motivation personnelle et la qualité du travail, a été la hausse des prix du blé (et autres céréales) décrétée en juillet 1985 (Tableau II). Le nouveau système évalue le blé selon sa qualité, qualité basée sur son contenu en protéines. Ainsi, le prix du blé dur est divisé en quatre catégories dont l'inférieure vaut 150 roubles la tonne et la supérieure 300 roubles la tonne. Malheureusement, le système fut difficile à mettre en vigueur : dès 1986, les centres de prélèvement se plaignirent de ce qu'il leur était difficile de trier le blé en différentes qualités durant la courte période de la récolte [13, p.338].

de ces innovations. En principe, celles-ci doivent déclencher des transformations dans le processus de production. Mais l'évidence oblige à nuancer cette affirmation. En effet, que signifient exactement les termes "déclencher" des "transformations" dans le "processus de production" ? "Déclencher" implique l'idée de détonateur, ce qui est certainement la connotation adéquate, l'innovation étant en effet censée faire une irruption soudaine dans le processus de production ; en conformité avec l'analyse schumpeterienne classique, c'est l'entrepreneur qui est à l'origine de l'innovation. Mais le problème est de déterminer si les transformations visent à rétablir un fonctionnement objectif défaillant dudit processus de production ou si elles visent à changer son fonctionnement idéal, donc à opérer des changements de nature plus structurelle. Dans le premier cas, les transformations tendent à résorber des goulots d'étranglement, donc à une routinisation(10) des activités ; dans le second cas, elles tendent au contraire à créer de tels goulots et, ce qui plus est, à les faire apparaître en chaîne, l'idée étant en effet que chaque résorption d'un goulot d'étranglement crée un nouveau goulot exigeant lui aussi une innovation entrepreneuriale afin d'être résorbé.

En somme, certaines innovations introduites par les entrepreneurs – généralement la majorité d'entre elles – visent seulement à routiniser les activités inhérentes au processus de production, alors que d'autres de leurs innovations sont d'importance critique, c'est-à-dire qu'elles créent des goulots d'étranglement successifs capables d'entraîner des changements structurels dans le processus de production. Ces deux types d'innovations doivent plutôt être perçus comme des types idéaux que comme des types concrets et plutôt comme des polarités sur un continuum que constituant des catégorisations mutuellement exclusives.

Si certaines innovations tendent seulement à routiniser le processus de production, cela implique que, contrairement à ce qu'affirmait Joseph Schumpeter, bureaucratisation et innovation ne sont pas antagoniques. Dans cette perspective, les systèmes bureaucratiques peuvent être vus comme institutionnalisant et rationalisant l'offensive visant à résorber les goulots d'étranglement. Arthur Stinchcombe [17, 18] a poussé cette idée encore plus loin : il a montré que plus les individus occupent des positions élevées dans les systèmes bureaucratiques, plus ils sont innovateurs. Il attribue cela au fait que les niveaux les plus élevés de ces hiérarchies libèrent les individus de tâches d'exécution, leur permettant ainsi de "penser" et d'innover. En d'autres termes, si – suivant la définition classique – les systèmes bureaucratiques sont des hiérarchies d'individus permettant la réalisation de tâches complexes de la manière la plus rationnelle possible, pour ce faire ils sont aussi organisés

(9) Les idées essentielles de ce modèle théorique sont inspirées par une thèse émise par les professeurs Gilbert Shapiro et John Markoff durant un cours consacré à "La dynamique de la modernisation institutionnelle", cours dicté à l'Université de Pittsburgh, en septembre-décembre 1974. J'ai brièvement repris cette thèse dans un article intitulé "Entrepreneurship and work discipline especially in peasant societies" ; voir Havet [9], particulièrement la p.60.

(10) Plutôt que d'utiliser ce néologisme, le terme "misonéisme" aurait pu être introduit dans le présent contexte. Ce terme, peu usité et dont l'emploi ne se retrouve que dans la langue savante, est défini par le *Petit Robert 1. Dictionnaire de la langue française*, 1987, comme une "hostilité à la nouveauté, au changement". Cependant, nous lui avons préféré "routinisation", d'abord parce que "routine" est clairement l'antonyme d'"innovation", ce qui est très pertinent dans cet article; ensuite parce que "misonéisme" est plus le synonyme de "routine" que de "routinisation" ; en d'autres mots, c'est de fait le mot "misonéisation" qui aurait dû être utilisé, mais il s'agit là sans conteste d'un terme plus déroutant encore que "routinisation".

de telle sorte que certains de leurs membres non seulement ont la possibilité d'innover, mais encore sont incités à le faire. Donc, pour Stinchcombe, les innovations produites par les systèmes bureaucratiques ne sont pas tellement le résultat d'un type particulier de personnalité, mais plutôt une conséquence des qualités structurelles de ces systèmes.

État présent de la société rurale soviétique

Quelles pourraient être les implications de ces considérations théoriques pour une interprétation de l'état présent de la société rurale soviétique ? Il est clair que le modèle stalinien de gestion autoritaire et centralisée a privé les managers des fermes collectives et systèmes connexes de toute capacité objective de concevoir et mettre en œuvre des innovations d'importance critique, donc des innovations visant à créer une succession de goulots d'étranglement(11). Depuis au moins 1929, le rôle des managers soviétiques est strictement de mettre en œuvre les politiques et directives qui leur sont imposées par les niveaux les plus élevés de la structure du pouvoir ; de ce fait, si ces managers innovent, leurs innovations ne peuvent que tendre à la routinisation. Les spécialistes, tant russes contemporains qu'étrangers, insistent à satiété sur le caractère bureaucratique et conservateur des managers soviétiques. Ainsi par exemple, A. Ageev et D. Kuzin [2, pp.10, 11] de la très officielle Académie des sciences de l'URSS, écrivaient en 1990 :

"La concentration du pouvoir économique dans les échelons supérieurs de la pyramide organisationnelle et managériale a (...) empêché toute possibilité d'entrepreneuriat indépendant et a mené à la suppression de toute créativité et initiative."

"L'extirpation de l'entrepreneuriat de l'économie, de la Nation, et souvent même de la vie quotidienne, et simultanément (...) son extirpation des valeurs économiques, a conduit à la formation d'une culture économique qui est non seulement anti-entrepreneuriale, mais aussi bureaucratique, conservatrice (...)" (traduction personnelle)(12).

Malgré de nombreux efforts de réforme, en particulier sous N. Khrouchtchev et L. Brejnev, des formes diverses de gaspillage, une éthique du travail déficiente, une allocation irrationnelle des ressources et autres dysfonctions de tous types sont restées le fait du processus de production dans les campagnes. Cette crise permanente montre qu'en réalité les managers agricoles n'effectuent pas les innovations routinisantes qui devraient constituer l'essentiel de leur raison d'être. Ou plus exactement et pour des raisons diverses, dont l'autoritarisme et la centralisation ne sont certes pas des moindres, l'histoire rurale soviétique témoigne d'une dégénérescence des innovations routinisantes des managers : dès les années trente, celles-ci tendent à se décoller des réalités socio-économiques et à se cantonner plus ou moins strictement dans la sphère politique et surtout administrative, dans la sphère politique parce que la dimension critique de la stratification

(11) Sous le manteau, l'humour des Soviétiques n'a d'ailleurs pas manqué d'ironiser fréquemment sur le fait que les managers innovateurs se sont souvent retrouvés dans les camps sibériens, alors que les conformistes étaient valorisés et récompensés.

(12) Ce texte d'Ageev et Kuzin [2] est la traduction de la version originale russe publiée dans *Voprosy ekonomiki*, 3 (1990) : 58-69, sous le titre "Sotsializm i predprinimatel ' stvo : problemy sovmestimosti" ; *Voprosy ekonomiki* est une publication de l'Institut d'économie de l'Académie des sciences de l'URSS.

sociale est en URSS avant tout politique, et dans la sphère administrative parce que l'autoritarisme et la centralisation atteignent ces managers par le biais d'une administration tatillonne qui ne tolère que mal quelque anicroche que ce soit. D'où ces fictions – voire un autisme – administratives, de proportions souvent dévastatrices, et d'où surtout les divers pendants de ces fictions et autisme, pendants bien réels ceux-là : wagons vides traversant l'immensité du pays de part en part[13], plans quinquennaux "réalisés" dans certains secteurs avant leur échéance et qui ne le furent en réalité jamais, et autres grandes "victoires" socialistes sur les divers "fronts de la production", où tant les "victoires" que les "fronts" étaient mythiques.

Éléments pour une prospective

Parallèlement à ce qui vient d'être exposé, il semble logique de distinguer deux étapes dans les contributions potentielles que l'entrepreneuriat pourrait apporter à une évolution future du processus de la production agricole soviétique, contributions qui impliqueraient nécessairement une libéralisation généralisée de ce processus. Première étape : passer des innovations routinisantes de nature politique et administrative à des innovations routinisantes économiquement utiles, en particulier dans les domaines financier, technologique et managérial. Seconde étape, concevable probablement dans un avenir plus lointain : passer des innovations routinisantes économiquement utiles à des innovations d'importance critique. Dans la présente analyse, nous nous limiterons à la première de ces étapes et passerons brièvement en revue certains des défis et problèmes auxquels le passage en question pourrait être confronté.

L'économie souterraine en URSS

Le premier de ces défis et problèmes est lié à l'importance de l'économie souterraine en URSS, importance qui semble toujours avoir été directement proportionnelle à la profondeur de la crise du secteur formel. Or, ces dernières années, cette crise est particulièrement aiguë au point que divers économistes soviétiques considèrent que l'économie souterraine a maintenant dépassé l'économie formelle. En outre, ces mêmes économistes affirment que les plus hauts échelons de prise de décisions ont *de facto* opté pour le maintien de cette économie souterraine afin que les deux économies combinées puissent constituer un système unique et stable. Cela a favorisé le développement d'organisations criminelles, a permis des spéculations de tous ordres et, de manière générale, a engendré une corruption des comportements économiques[14]. Alors que ces phénomènes sont assez bien illustrés pour ce qui a trait aux villes, ils sont moins fréquemment rapportés dans les campagnes, ce qui ne signifie certes pas qu'ils y soient moins répandus. Ainsi, il semble que les vols de matériel soient fréquents dans les fermes collectives et que des proportions parfois importantes de la production soient détournées.

(13) M. Gorbatchev, par exemple, les a fréquemment dénoncés et, avant lui, N. Khrouchtchev, en particulier dans un discours secret lors du XX^{e} congrès du Parti en 1956, discours marquant le début de la première déstalinisation.

Pour que les innovations routinisantes de nature politique et administrative puissent se transformer en innovations routinisantes économiquement utiles, il est nécessaire que ni les organisations criminelles, ni les spéculations, ni la corruption des comportements économiques ne puissent orienter les transformations devant s'opérer dans le processus de la production agricole. Sans prétendre aller aussi loin qu'Erich Fromm et Michael Maccoby [8] et leur théorie du caractère social essentiellement négatif de l'entrepreneur, et certainement sans aller aussi loin qu'Anton Blok [3] et sa théorie de la mafia sicilienne vue comme une forme d'entrepreneuriat investissant rationnellement et à long terme dans la violence organisée, il est néanmoins certain qu'un danger existe en URSS que se constitue dans les campagnes une société rurale rigidement stratifiée où des élites mettraient en place des systèmes d'écrémage des surplus particulièrement drastiques, et qu'il y ait paysannisation ou prolétarisation généralisée de la population rurale. Il semble bien qu'à court et peut-être à moyen terme, seule une mobilisation et des organisations issues des masses puissent s'opposer à une éventuelle polarisation de la société rurale, ce qui est en définitive un problème de relations de pouvoir, donc un problème politique[15].

Le déséquilibre entre le secteur collectif officiel et le secteur informel

Un deuxième problème qui, dans les campagnes, pourrait mettre en danger le passage d'innovations entrepreneuriales routinisantes de nature politique et administrative à des innovations routinisantes économiquement utiles est l'opposition entre, d'une part, le gigantisme du secteur collectif officiel et d'autre part le caractère "micro" du secteur informel, en particulier des parcelles individuelles. Même si ces dernières ont une productivité qui en termes relatifs est exceptionnelle (Tableau II), il n'en reste pas moins que la taille des fermes collectives ainsi que leurs styles de gestion et d'exploitation, entre autres leur haut degré de mécanisation, constituent un ensemble de facteurs favorisant des modèles de développement sinon de type révolution verte ou économie de plantations, à tout le moins de type fermes familiales modernes et hautement technicisées – telles celles des État-Unis par exemple. Cette tentation technicisante et vers le gigantisme ne peut être qu'exacerbée par les taux élevés d'exode rural que semble connaître le pays depuis plusieurs années (Tableau II).

(14) Les idées précédentes ont été prises chez, ou inspirées par, Ageev et Kuzin [2] ; voir en particulier les pp.13-14. Françoise Lazare [12] décrit de la façon suivante le fond d'illégalité caractérisant aujourd'hui nombre d'activités économiques soviétiques : "L'une des caractéristiques principales de cette nouvelle forme d'économie est l'ignorance volontaire de la législation fiscale. (...) Comme le remarque l'ancien conseiller économique de Gorbatchev, M. Nikolai Petrakov, "la petite entreprise ne peut actuellement qu'aller vers la mafia ou tomber dans la bureaucratie". Souvent associées au trafic et à l'économie de l'ombre, victimes de campagnes de presse dénonçant leur manque de moralité, les coopératives ont aujourd'hui mauvaise réputation. (...) M. Grigory Iavlinski, (...), conseiller du président de la Fédération russe, Boris Eltsine, et messager de Gorbatchev auprès du FMI, déclare que le processus en cours "n'est pas tant celui de la privatisation que celui du bradage de la propriété d'État." (...) Les dirigeants soviétiques sont maintenant confrontés à un double défi : non seulement il faut casser la vieille machine bureaucratique, mais dans le même temps lutter contre l'affairisme.

(15) Voir à ce sujet le modèle de société rurale proposé par A.A. Nikonov, modèle brièvement décrit dans la première partie de cet article.

Dans les conditions présentes de l'URSS, une telle orientation ne peut entraîner qu'endettement et dépendance extrêmes, et en particulier une possible "addiction" à la coopération technique internationale (pour autant que celle-ci existe à une échelle suffisante, ce qui n'est pas certain). Cela renvoie au problème des innovations routinisantes, et – pour ne considérer que la dimension technologique de celles-ci – au problème des technologies appropriées ; de telles innovations technologiques peuvent être décrites dans ce contexte comme des innovations qui créent des goulots d'étranglement qu'il est possible de résorber sans difficultés majeures grâce aux ressources de la société elle-même, donc sans faire appel à une aide exogène. Une autre question directement liée à ce qui vient d'être exposé est celle de la tenure de la terre, qu'il s'agisse de la structure ou de la sécurité de celle-ci, question cruciale s'il en est et qui conditionne toutes les autres[16]. En somme, pour que les campagnes soviétiques puissent éviter l'écueil d'une dépendance excessive et développer un entrepreneuriat autonome et dynamique (même si dans un premier temps les innovations de celui-ci se limiteront en toute probabilité à des innovations routinisantes), il est important que les exploitations ne soient pas trop grandes, que la tenure de la terre soit relativement équitable et que les technologies adoptées soient suffisamment appropriées, ensemble de variables de nature surtout socio-économique.

L'émergence d'intermédiaires

L'émergence d'intermédiaires (*brokers*) nombreux et organisés constitue le troisième problème et défi qui pourrait faire obstacle au passage d'innovations routinisantes de nature politique et administrative à des innovations routinisantes économiquement utiles. Il est bien connu que les intermédiaires servent les intérêts de groupes sociaux opérant surtout au niveau de la communauté locale et au niveau national, et qu'ils agissent comme un tampon entre ces groupes, maintenant des tensions et contradictions entre ceux-ci, tensions et contradictions dont ils profitent et qui rendent leur activité possible[17]. Les actions de ces intermédiaires, et les avantages qui en résultent pour ceux-ci, peuvent être multidimensionnels : tantôt économiques, tantôt politiques, tantôt de prestige, etc. De ce fait, il existe, par exemple, des intermédiaires économiques, intermédiaires qui auront le plus de succès dans des économies manquant de transparence, et des intermédiaires politiques, qui eux réussiront le mieux dans des pays politiquement mal intégrés. Étant donné le chaos et l'incertitude existant aujourd'hui en URSS, en particulier l'opacité de sa sphère économique (insécurité, manque d'information, inefficacité extrême, etc.) et la désintégration politique généralisée, il s'est créé un milieu social favorable à l'émergence d'intermédiaires, spécialement en milieu rural. Ces individus peuvent certes réaliser certaines innovations routinisantes économiquement utiles, mais à longue échéance ils tendront à empêcher de telles innovations puisque leur succès dépend de la présence de tensions et contradictions entre groupes

(16) La question est intensément débattue en URSS. Ainsi que mentionné dans la section 1 de l'article, sous M. Gorbatchev, le principe d'une diversité de formes organisationnelles de production a été accepté. Voir à ce sujet la note 14, en particulier le commentaire au sujet du processus de "privatisation" actuellement en cours dans le pays.

(17) Voir à ce sujet l'article classique de Wolf [21]. Le concept de *broker* a parfois été traduit par "intermédiaire – représentant culturel" ; pour des raisons de commodité, nous nous limiterons dans le présent texte au simple terme d'"intermédiaire".

sociaux opérant à des niveaux très différents, donc de la présence de goulots d'étranglement. En fait, les intermédiaires prospèrent grâce à une exploitation "rationnelle" de ces derniers. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : étant donné que l'URSS est, depuis la montée au pouvoir de M. Gorbatchev en 1985, entrée dans une période de transition qui devient de plus en plus chaotique, sera-t-elle capable de sortir de cette transition en évitant la formation d'une strate plus ou moins puissante d'intermédiaires, strate qui pourrait nuire à l'émergence d'entrepreneurs ? Et, simultanément, l'URSS pourra-t-elle créer des systèmes bureaucratiques d'une qualité suffisante pour pouvoir – conformément à l'approche d'Arthur Stinchcombe – libérer et motiver suffisamment d'individus afin qu'ils réalisent des innovations routinisantes économiquement utiles, et à plus longue échéance des innovations d'importance critique ?

Conclusion

Exceptions faites de la période de la NEP et de celle postérieure à 1985, en URSS, la rationalité politique a toujours été plus déterminante que la rationalité économique, le "décollage" par rapport à cette dernière ayant été le plus extrême sous J. Staline et surtout N. Khrouchtchev. Étant donné cet état de fait, l'émergence d'entrepreneurs a été impossible : en effet, une telle émergence implique l'existence non seulement d'une certaine liberté d'action pour ces entrepreneurs, mais aussi d'une autonomie – au moins relative – de la sphère économique, liberté et autonomie qui n'ont jamais été présentes en URSS. Il en est résulté des goulots d'étranglement économiques que le système politico-administratif n'a jamais été capable de résorber, précisément parce que sa rationalité dominante était politique. De ce fait, il semble bien que l'un des obstacles majeurs auxquels ait été confronté le développement socio-économique russe – en particulier dans les zones rurales – a été la rigide prédétermination par le système politico-administratif des rôles et fonctions des divers éléments de la société soviétique, y inclus les éléments de sa sphère économique. Cette prédétermination fit que l'URSS ne fut jamais capable de produire suffisamment d'innovations (qu'elles soient routinisantes ou d'importance critique) pour pouvoir gérer adéquatement l'incertitude et la complexité inhérentes à une économie moderne. Pour qu'une telle gestion soit possible, une forme d'entrepreneuriat autonome est indispensable. C'est du moins ce que le présent article s'est attaché à montrer.

Références

1. Aganbegyan A. (1989). *Inside perestroïka. The future of the Soviet economy.* New York, Harper and Row : 241.
2. Ageev A., Kuzin D. (1991). Socialism and entrepreneurship. Problems of compatibility. *The Soviet Review. A Journal of Translations*, 32 (1) : 3-19.

3. Blok A. (1974). *The mafia of a Sicilian village 1860-1960. A study in violent peasant entrepreneurs*. New York, Harper and Row : 293.

4. Chayanov A.V. (1931). Socio-economic nature of peasant farm economy. In : Sorokin P.A., Zimmerman C.C., Galpin C.T., éds. *A systematic source book in rural sociology*. The University of Minnesota Press, Minneapolis, USA.

5. Chayanov A.V. (1966). *The theory of peasant economy*. Thorner D., Smih R.E.F., Kerblay B., éds. Irwin, Londres.

6. Chayanov A.V. (1967). *Œuvres choisies de A.V. Chayanov*. Mouton (Johnson Reprint, S.R. Publishers), La Haye.

7. Durrenberger E.P. éd. (1984). *Chayanov, peasants, and economic anthropology*. Academic Press. Orlando, Fl., USA : 205.

8. Fromm E., Maccoby M. (1970). *Social change in a Mexican village. A sociopsychoanalytic study*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., USA : 303.

9. Havet J. (1980). Entrepreneurship and work discipline especially in peasant societies. *Anales* ; 1 : 58-78.

10. Jackson G.D. Jr. (1966). *Comintern and peasant in East Europe. 1919-1930*. Columbia University Press, New York.

11. Karcz J.F. (1970). Khrushchev's agricultural policies. In : Bornstein M., Fusfeld D.R., éds. *The Soviet Economy : a book of readings*. Richard D. Irwin, Homewood, I11., USA : 223-259.

12. Lazare F. (1991). Affairisme à la soviétique. Les privatisations s'improvisent sur fond d'illégalité et d'absence de morale. *Le Devoir* ; 30 mai : b6.

13. Medvedev Z.A. (1987). *Soviet agriculture*. W.W. Norton & Company, New York : 464.

14. Millar J.R. (1981). The prospects of Soviet agriculture. In : Bornstein M., éd. *The Soviet Economy : continuity and change*. Westview Press, Boulder, Co., USA : 273-291.

15. Nolan P. (1982). Collectivisation in China : some comparisons with the USSR. In : Jones S., Joshi P.C., Murmis M., éds. *Rural poverty and agrarian reform*. Allied Publishers Private, New Delhi : 113-141.

16. Nove A. (1974). Soviet agriculture under Brezhnev. In : Bornstein M., Fusfeld D.R., éds. *The Soviet Economy : a book of readings*. Richard D. Irwin, Homewood, I11., USA : 196-223.

17. Stinchcombe A.I. (1973). Formal organizations. In : Smelser N.J., éd. *Sociology. An introduction*. John Wiley, New York : 796.

18. Stinchcombe A.I. (1974). *Creating efficient industrial administration*. Academic Press, New York : 220.

19. Van Atta D. (1989). Theorists of agrarian perestroïka. *Soviet Economy* ; 5 (1) : 70-99.

20. Volin L. (1970). *A century of Russian agriculture : from Alexander II to Khrushchev*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. USA : 644.

21. Wolf E.R. (1971). Aspects of group relations in a complex society : Mexico. In : Shanin T., éd. *Peasant and peasant society*. Penguin Books, Londres : 50-68.

22. Yakolev A. (1990). La marche de la perestroïka en Union Soviétique. 42 réponses franches d'Alexandre Yakolev. *La Nouvelle Revue Internationale* ; 23 (5-6), mai-juin : 9-18.

23. Zaslavskaya T.I. (1987). Socioeconomic aspects of perestroïka. *Soviet Economy* ; 3 (4) : 313-331.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 169-188.

14

Esprit d'entreprise et création d'entreprise, l'expérience marocaine et son devenir

N. IBN ABDELJALIL

Université Hassan II, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Casablanca, Maroc

Dans les pays en voie de développement à économie libérale tels que le Maroc, l'importance de la création d'entreprise et par suite des promoteurs créateurs est vitale pour la dynamique de développement.

L'État providence et investisseur omniprésent a vécu. Bien souvent il n'a plus les moyens financiers de jouer le rôle de locomotive et doit concentrer ses efforts sur quelques axes stratégiques et (ou) sociaux.

L'efficacité de la libéralisation comme nouvelle politique de développement doit passer par une politique de "moins d'État, mieux d'État" [2] et une politique d'incitation à l'initiative privée [11].

Dans cette perspective, la création d'entreprise apparaît comme source de richesses nouvelles, d'emplois, d'apprentissage technique et technologique, de développement de relations inter-industrielles, de coopération internationale, etc. C'est aussi un phénomène cumulatif générateur d'initiatives nouvelles de création, en particulier au plan régional, en valorisant les potentialités présentes et le marché local.

Dans une économie libérale, la création d'entreprise est un impératif non seulement économique mais également social. Au Maroc 400 000 jeunes environ arrivent en âge de travailler chaque année et au moins le quart de ces jeunes vient augmenter la masse des demandeurs d'emplois sans grande chance de voir leur demande satisfaite. Ce déficit dans les emplois à créer est important et constitue une pesanteur socio-économique incontournable pour tout décideur public ou privé. Seul un investissement productif privé très actif, en particulier dans les régions, peut alléger cette pesanteur.

Il faut souligner que dans l'extrême majorité des cas de création d'entreprise *ex nihilo*, celle-ci est d'abord l'expression de volontés et d'initiatives individuelles. Créer une entreprise est pour beaucoup de personnes le moyen de concrétiser leurs aspirations les plus

profondes, qu'elles soient matérielles, sociales ou psychologiques. On ne peut s'intéresser au phénomène de la création d'entreprise sans se préoccuper de l'individu créateur, c'est-à-dire l'initiateur, le moteur, le générateur de la création. Cette vérité première ne semble pas avoir toujours été suffisamment prise en compte par les décideurs économiques et politiques au Maroc. Or cette distinction création/créateur nous semble importante dans toute politique d'incitation-promotion à la création d'entreprise.

Cet article veut souligner que dans le processus de création, la phase de pré-création, dans laquelle l'entrepreneur potentiel est encore à la recherche de l'idée, jusqu'au stade de la réalisation du projet, est une phase très importante qui mérite beaucoup d'attention, au moins autant que la phase de réalisation et de lancement du projet. On s'interrogera sur les conditions d'apparition et de développement de l'esprit d'entreprise source d'idées-projets, puis sur les possibilités de soutien des promoteurs potentiels pour consolider leur décision d'entreprendre. On analysera enfin les possibilités de soutien à l'entreprise nouvellement créée.

Assistance et soutien à l'entrepreneur créateur

Promouvoir l'esprit d'entreprise, c'est insuffler la volonté de créer à une partie de la population, c'est forger un vivier de créateurs potentiels. De ce vivier, seuls certains confirmeront leurs souhait et volonté d'entreprendre par une idée-projet réalisable. Ils décideront alors de passer aux actes et d'entreprendre la réalisation effective de leur projet. Ils deviendront alors créateurs d'entreprise.

Le soutien au créateur en tant qu'individu est un des éléments d'une politique de promotion de la création d'entreprise. L'individu créateur "de bonne qualité" semble devoir disposer des aptitudes suivantes selon Robert Papin [12] :

- Il est animé d'une volonté farouche de se dépasser et d'aller toujours plus loin.
- Il sait faire face aux difficultés et ne s'avoue jamais vaincu.
- Il est capable de changer de cap à temps si son idée s'avère non rentable et de "retomber sur ses pieds".
- Enfin et surtout, il a appris à se connaître, c'est-à-dire à connaître ses objectifs et motivations d'une part, ses forces et faiblesses d'autre part.

Cette "bonne qualité" n'est pas toujours présente. Par ailleurs, la taille de l'entreprise créée, significative de l'importance de la surface financière initiale du promoteur, la nature de l'activité entreprise, les caractéristiques technologiques adoptées (innovation), les types de produits ou services offerts (nouveaux ou classiques), montrent que l'entreprise nouvellement créée est à l'image du profil du créateur (formation, expérience, réseau de relations...) et de ses ambitions.

Plus que les créateurs de moyennes et grandes unités aux ambitions et moyens importants, les éléments d'une politique de soutien qui suivent concernent davantage les créateurs de petites entreprises aux moyens de départ relativement limités. Ces créateurs ressentent un besoin d'assistance et de soutien aigu lors des phases de pré-création et de création.

Leurs besoins sont multiples, au premier rang desquels la nécessaire atténuation du risque personnel d'entreprendre. En second lieu, la levée de certains blocages financiers qui handicapent la réalisation de projets économiquement viables.

Risque personnel d'entreprendre et viabilité du projet

Réduction du risque personnel d'entreprendre

L'individu qui se sent l'âme, la capacité et la volonté de tenter l'aventure de la création ne doit pas se sentir socialement abandonné. Il ne doit pas courir des risques qui détruiraient complètement son avenir professionnel et familial s'ils survenaient. L'absence de couverture sociale au Maroc (absence d'allocations chômage, quasi-inexistence de la couverture maladie) rend l'individu entrepreneur plus vulnérable qu'ailleurs à tout échec professionnel. Cet échec a bien souvent des conséquences d'autant plus lourdes qu'elles se répercutent non seulement sur le seul individu mais également sur sa famille. Cette responsabilité familiale est lourde. En effet, la société marocaine se caractérise toujours par des relations de dépendance et de solidarité familiales relativement fortes non seulement entre ascendants et descendants mais également entre colatéraux.

Ainsi, le créateur échouant dans son projet doit pouvoir survivre économiquement :

- S'il est déjà salarié, en étant garanti de retrouver son emploi avant d'entreprendre son projet. Diverses solutions peuvent être envisagées :
  - Une mise en disponibilité ou un congé sans solde pour création d'entreprise d'une durée de deux ou trois ans doit être possible. Au terme de cette période, le salarié peut décider de quitter définitivement son emploi ou au contraire de reprendre son travail en tant que salarié sans contraintes ni conditions particulières.
  - Une formule de travail à mi-temps peut également être envisagée notamment sur une première année qui correspondrait à la phase pré-création de l'entreprise et étude du projet.
- Soit en souscrivant éventuellement quelques années à l'avance (deux à cinq ans) à un système d'assurance à concevoir, partiellement subventionné, qui garantisse au promoteur, en cas d'échec, un revenu minimal sur une durée déterminée de deux ans par exemple.

Par ce type de garanties minimales, l'appréhension à l'égard du risque d'entreprendre sera atténuée et les candidats volontaires pour la création d'entreprise seront plus nombreux.

Ces deux propositions se limitent aux effets d'un échec du créateur avec le souci d'atténuer les difficultés de survie et d'autoriser une reprise professionnelle et par suite économique et sociale au promoteur. D'autres propositions peuvent réduire les risques d'échec et de mortalité infantile des entreprises naissantes et atténuer ainsi les causes d'échec de manière préventive.

Confirmation de la viabilité économique du projet

Les créateurs doivent acquérir la confirmation de la viabilité économique et commerciale de leur projet au-delà de l'appréciation intuitive et ce avant de s'engager dans la réalisation. Du fait de l'insuffisante disponibilité de l'information économique, les études de marché sont très coûteuses et affaire de professionnels spécialistes. Il en est de même des études de faisabilité. De telles études peuvent constituer un investissement à fonds perdus pour le petit créateur et dans tous les cas grèvent lourdement ses possibilités d'apports en fonds propres au projet. Il paraît nécessaire de permettre à cette catégorie de créateurs un accès plus aisé à l'élaboration de dossiers d'investissement mieux construits. Les idées développées sur la production et la diffusion de l'information économique, technique et commer-

ciale tant au niveau national que local trouvent ici application. Les chambres de commerce, les collectivités locales, les différents départements ministériels et les organismes tel l'Office pour le développement industriel (ODI) doivent y jouer un rôle important.

En outre, on peut envisager un réseau de professionnels privés agréés, auxquels s'adresseraient les petits créateurs contre une rémunération étalée dans le temps et (ou) complétée après réalisation du projet. Les cellules de promotion et de soutien aux entrepreneurs diplômés, déjà proposées en milieu universitaire, peuvent jouer un rôle dans ce sens. Par ailleurs, une expérience originale et importante est actuellement menée au Maroc à travers le Conseil national de la jeunesse et de l'avenir (CNJA)[1].

Une enquête "grandeur nature", administrée à 100 000 jeunes diplômés (baccalauréat et plus) en situation de recherche d'un emploi par le CNJA, révèle que 15 000 jeunes ont le souhait d'entreprendre et de créer leur propre entreprise. Ce constat, au-delà de la surprise, est une lueur d'espoir pour l'avenir de l'esprit d'entreprise au Maroc. Ces 15 000 jeunes sont actuellement suivis dans le cadre d'un programme d'information et d'assistance à la création d'entreprise (PIACE) mis en place par le CNJA en plusieurs étapes :

- *Étape 1* : Vingt-sept réunions d'information et de prise de contact pour recenser les besoins de ces jeunes entrepreneurs potentiels ont été organisées à l'échelle nationale. Une équipe de cinq animateurs spécialistes de la création d'entreprise et des groupes de 500 à 700 jeunes se sont retrouvés dans chaque réunion durant une journée.
- *Étape 2* : Sur la base des besoins et obstacles recensés, lors de ces journées et en fonction des confirmations d'idées-projets par les jeunes, des ateliers restreints vont être organisés pour assister les jeunes promoteurs les plus déterminés et les plus avancés dans leur idée-projet à progresser dans la faisabilité de leur projet.

Parallèlement, le CNJA est appelé à faire des propositions afin d'atténuer les obstacles ressentis par ces jeunes. Ces propositions devant aboutir sur de nouveaux textes et de nouvelles décisions de la part tant du législatif que de l'exécutif. Il importe de souligner que les difficultés les plus ressenties par les promoteurs diplômés semblent être :

- l'insuffisance de leurs possibilités d'apports en fonds propres ;
- l'indisponibilité et le coût prohibitif des locaux professionnels dans la plupart des villes du royaume ;
- l'impossible apport de garanties réelles au système bancaire qui en est toujours friand...
- le difficile parcours administratif aux stades de réalisation et exploitation du projet.

Les problèmes ainsi cités présentent de façon particulièrement explicite les axes d'actions à entreprendre.

- *Étape 3* : Elle prévoit l'assistance et le suivi des jeunes lors de la réalisation de leurs projets et lors des premières années d'activité. Seuls deux mille projets ont été retenus et sont actuellement en cours de réalisation.

(1) Le Conseil national de la jeunesse et de l'avenir créé par DAHIR n°1-90-190 de fév. 1991 est une instance consultative et de proposition impliquant toutes les forces vives de la Nation (politiques, gouvernementales, constitutionnelles et civiles). Ce conseil a adopté une charte "qui définit les principes et orientations de base devant guider la recherche de solutions adéquates aux questions prioritaires relatives à l'emploi, à l'éducation et à la formation des jeunes (...)", CNJA, *Charte nationale pour l'emploi des jeunes et le développement des ressources humaines*. Première session, mars 1991, Rabat.

Obstacles financiers personnels du créateur

L'idée fondamentale est que le promoteur capable de tenter l'aventure de la création ne doit plus être empêché par le manque de moyens financiers personnels. Cela serait d'autant plus dommageable que le projet envisagé est économiquement viable, techniquement innovateur et socialement enrichissant.

Beaucoup de banquiers affirment qu'au Maroc, on ne souffre pas d'insuffisance de moyens de financement pour les projets mais au contraire d'un manque de projets économiquement viables.

Les convictions sont tout autres du côté des créateurs. Les plus dynamiques d'entre eux se plaignent de la rigidité, du fonctionnariat et du refus du risque de la part des banquiers marocains. Sans doute la réalité est-elle entre les deux thèses. Il faut savoir que le promoteur doit toujours (sauf cas exceptionnel) apporter au minimum 30 à 50 % de l'investissement global en fonds propres. Ces apports marquent l'engagement financier du promoteur ainsi que la confiance qu'il accorde à son propre projet. Cependant, le promoteur n'est pas toujours capable, sur son patrimoine personnel, d'apporter ces fonds propres. C'est particulièrement le cas des jeunes, diplômés ou non, sans surface financière familiale.

En outre, le système bancaire au Maroc demeure dans son ensemble peu enclin à prêter sans prises de garanties patrimoniales tant au titre des prêts personnels que des prêts professionnels ou d'affaires. Très nombreux sont les promoteurs-créateurs qui ne disposent pas d'actifs à offrir en garantie des prêts sollicités et qui peuvent être à la base de projets viables et potentiellement porteurs. Force est de constater aujourd'hui qu'aucune réponse significative n'est encore apportée au Maroc à ces blocages, en particulier à celui des apports en fonds propres.

Depuis 1988, une atténuation de ces problèmes est perceptible pour les seuls jeunes promoteurs diplômés (quel que soit leur diplôme) ou attestant d'une expérience professionnelle quelconque et souhaitant réaliser un projet de première création conforme à leur profil professionnel. Une série de textes législatifs et de conventions autorisent et organisent le financement *intuitu personae* de jeunes promoteurs à hauteur de 90 % de leur programme d'investissement avec un plafond de 500 000 DH(1 US $ ≈ 8,70 DH), augmenté à 1 000 000 DH à partir de mars 1991[2]. Les apports en fonds propres sont donc réduits à 10 % du montant du petit investissement réalisé.

Il faut souligner que le texte sur le financement des jeunes promoteurs est l'une des premières initiatives de soutien financier direct au créateur. Cependant, sur le fond, si ce texte avait été élargi aux personnes morales, il aurait contribué à solutionner la difficulté des apports en fonds propres de certains promoteurs non fortunés. En effet, le prêt aurait été accordé *intuitu personae* au jeune promoteur qui l'aurait apporté en fonds propres à la personne morale en association avec d'autres investisseurs. Le Maroc aurait alors joué un rôle de pionnier en ce domaine. Ce texte aurait assuré un véritable coup de fouet à la création d'entreprise en atténuant l'un de ses principaux freins.

(2) L'État, parallèlement à son effort de création d'emplois, souhaite dynamiser l'économie à la base, en encourageant des jeunes à créer leur propre emploi, et par là même à insuffler l'esprit d'entreprise aux jeunes nouvellement diplômés. Le message est à peine voilé, il pourrait être formulé ainsi : "jeunes diplômés, le salariat n'est pas la seule voie, créez votre propre emploi !" La loi 36-87 relative à l'octroi de prêts de soutien à certains promoteurs – BO n°3923 du 06/01/88 – Décret d'application de la loi 36-87. Conventions signées entre le ministère des Finances et le Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM).

Par ailleurs, depuis 1989, une convention entre la Banque européenne d'investissement (BEI) d'une part et l'État marocain avec le Groupement professionnel des banques du Maroc (GPBM) d'autre part, rend opérationnelle une formule conjointe de prêt à long terme (70 % de l'investissement) et de prise de participation partielle à hauteur maximale de la moitié des apports en fonds propres des promoteurs (moitié de 30 %, soit 15 %)[3]. Ce montage financier n'est possible que pour des projets d'investissements en partenariat avec un ressortissant de la Communauté européenne. Une formule similaire, bien que moins avantageuse, est prévue par une ligne de financement française pour des projets en partenariat.

En dehors de ces cadres, aucune formule de financement en capital-risque au niveau des créations d'entreprises n'est présente, ni de prêts individuels à long terme pour apports en fonds propres, ni, enfin, de cautionnement mutuel ou de fonds de garantie. D'autres solutions devraient être recherchées sur deux plans différents et complémentaires, sachant que le marché financier et plus particulièrement boursier est quasi inexistant au Maroc. La banque marocaine Al Amal, petite et nouvellement créée, offre des possibilités de prêts participatifs à des ressortissants marocains qui investissent au Maroc, seuls ou en partenariat.

Les prêts personnels pour apports en fonds propres

Ce problème aurait pu être résolu par le texte sur le financement des jeunes promoteurs, si ce texte avait permis aux bénéficiaires des prêts personnels d'en faire apport en fonds propres à des personnes morales. Ce ne fut pas le cas. Ce texte ne concerne que des projets réalisés sous forme de personne physique ou de sociétés de personnes.

Il est donc souhaitable de mettre en place des prêts personnels sur longue période de cinq à dix ans, également plafonnés, avec actualisation annuelle du plafond. Un double système de garantie pourrait être envisagé. Une société de cautionnement mutuel alimentée par tous les bénéficiaires ainsi que la Caisse centrale de garantie pourraient simultanément et partiellement garantir ces prêts.

Par ailleurs, ces prêts pourraient être préparés par des formules de plans épargne-entreprise, beaucoup mieux étudiées et plus attrayantes que la formule inaugurée par la BMCI depuis quelques années et somme toute sans grand succès jusqu'à aujourd'hui.[4]

Le portage d'actions

Des formules de portage d'actions sur des durées déterminées, par les banques, leurs filiales ou par des organismes financiers spécialisés, pourraient être conçues en faveur des entreprises en création dont les promoteurs n'auraient pas la surface financière suffisante pour

(3) Convention de rétrocession de fonds "capital-risque" BEI. Deuxième semestre 1989.

(4) C'est une formule peu intéressante dans la mesure où la BMCI ne donne aucun avantage substantiel, ni en soutien des fonds propres, ni en prêts, au bénéficiaire du plan épargne-entreprise qui se trouve quasiment aligné sur les conditions standards appliquées par la banque.

procéder aux apports en fonds propres nécessaires. C'est une forme de financement en capital-risque qui pourrait ainsi être inaugurée au Maroc.

L'organisme financier renforcerait les apports en fonds propres de l'entité créée avec des conditions de sortie préalablement définies en termes de durée, de prix, avec bien entendu une priorité absolue donnée aux promoteurs créateurs.

Il faut reconnaître que cette formule de portage d'actions est souvent risquée. Outre le risque des affaires, le risque d'illiquidité ne peut être ignoré et la banque porteuse peut facilement se trouver en situation d'actionnaire piégé.

Ce risque ne peut être atténué que par la multiplication des prises de participation par l'intermédiaire de sociétés écrans, sociétés holdings sans objectif de prise de contrôle par exemple qui, elles, seraient cotées en Bourse. Ces sociétés de capital-risque ont connu un développement important aux États-Unis et dans une moindre mesure en France(5). Ces sociétés apportent un soutien financier en capital aux sociétés nouvelles disposant de réelles perspectives de réussite, avec certes des risques calculés. Aucune garantie du type de celles exigées par les créanciers n'est demandée, il y a partage des risques dans l'attente d'une rentabilité élevée permettant des plus-values substantielles lors de la sortie.

C'est justement cette sortie qui semble devoir poser des problèmes au Maroc et qui nécessite une dynamisation réelle, et non seulement en intention, du marché boursier avec toutes les garanties nécessaires de transparence.

Provisions pour prise de participation

Une mesure fiscale pouvant également favoriser des relations inter-entreprises serait de permettre aux entreprises existantes de constituer des provisions pour prise de participation dans des entreprises en création ou nouvelles (moins de trois ans d'âge)(6). Ces provisions seraient constituées en franchise d'impôts et réintégrées fiscalement après trois ans si la prise de participation n'était pas effective. Ces provisions ne seraient réintégrées au bénéfice fiscal de la société que si sa prise de participation était de courte durée (moins de trois ans) et si cette sortie de l'entreprise "X" n'est pas réinvestie dans de nouvelles prises de participation dans d'autres entreprises.

Ces quelques idées (prêts personnels en fonds propres, portage d'actions, prises de participation en franchise d'impôts) sans être exhaustives constituent une base de départ pour l'atténuation des problèmes de fonds propres connus par certains entrepreneurs, en particulier les plus jeunes et les plus dynamiques d'entre eux, souvent sans patrimoine propre.

---

(5) Selon R. Belkahia [3], aux États-Unis, 300 sociétés gèrent l'équivalent de 300 milliards de DH en capital-risque et investissent annuellement 20 milliards de DH ; en France, 70 fonds gèrent 16 milliards de DH et investissent annuellement quelque 3 milliards de DH.

(6) Le code des investissements industriels de 1983, actualisé en 1988, prévoit une mesure équivalente à l'égard de tout investissement réalisé dans les zones III et IV (zones régionales excentrées).

Autres possibilités d'assistance du créateur

Opérations d'essaimage

Toujours en phase de pré-création, le secteur privé et en particulier les grandes entreprises du système productif comme du système financier peuvent contribuer à la création d'entreprises par les membres de leur personnel qui en exprimeraient le désir. Cette contribution sera d'autant plus efficace qu'il s'agit généralement de salariés, cadres ou agents de maîtrise disposant d'une expérience professionnelle et de compétences déjà bien établies leur permettant de réaliser un projet avec beaucoup plus de chances de réussite [1, 4].

Il est donc utile d'inciter le secteur privé à adhérer à cette pratique d'essaimage déjà développée en Europe depuis le début des années quatre-vingt. L'entreprise existante, généralement de taille moyenne ou grande, joue le rôle "d'essaimeur" en proposant ou en autorisant certains de ses salariés qui le souhaitent à tenter l'aventure de la création. L'essaimeur apporte son soutien plus ou moins important et plus ou moins actif à l'"essaimé". Ce soutien peut se limiter à la seule acceptation d'une période de congé sans solde sur une, deux ou trois années avec le cas échéant une période initiale de travail à mi-temps. Ces arrangements permettent au salarié-entrepreneur en herbe de préparer son projet et de le lancer. En cas d'échec, le créateur serait autorisé à retrouver son statut de salarié au sein de l'entreprise.

Ce soutien peut être beaucoup plus important et plus actif de la part de l'essaimeur s'il voit dans le projet de l'essaimé un ensemble d'atouts et non un risque de concurrence déloyale. En effet, l'essaimé connaissant son entreprise d'origine, son professionnalisme, ses méthodes de travail, ses produits, ses exigences de qualité, etc., peut par son projet devenir un collaborateur actif et dynamique sous des statuts divers. Il peut l'être en tant que :

- sous-traitant de capacité ou de fourniture ;
- fournisseur de biens ou de services ;
- client, revendeur ou distributeur ;
- prestataire de services ;
- transporteur spécialisé ou non ;
- société de communication, etc.

L'essaimeur n'est souvent pas désintéressé par le projet de l'essaimé ; son soutien est un investissement en termes de préparation de l'essaimé, d'assistance multiforme et parfois de participation financière. Ainsi l'essaimeur peut aider l'essaimé à préparer son projet, à faire son étude de faisabilité et son étude de marché. Il peut l'assister dans la mise en place du potentiel humain nécessaire, il peut le faire bénéficier de son réseau relationnel : banquiers, fournisseurs, transporteurs, prestataires de services, etc. Il peut lui assurer, bien entendu, ses premières commandes, ses premières références, etc.

Il apparaît donc que les avantages directs sont réciproques s'ils sont pensés et envisagés comme tels, sans ignorer les avantages indirects plus macro-économiques et sociaux.

Ainsi, le secteur privé, sous l'impulsion du législateur, pourrait adhérer à cette idée et à cette pratique de l'essaimage. Le législateur pourrait intervenir par un texte traçant un cadre très souple autorisant le salarié promoteur à solliciter un congé sabbatique à son

employeur, sans obligation d'acceptation pour celui-ci, notamment lorsqu'il s'agit d'une PME et lorsque ce congé comporte des risques pour l'activité de l'entreprise[7].

Ces opérations d'essaimage seraient continuées par des formules de partenariat inter-entreprises que certains qualifient de parrainage ou d'opérations "kangourou". Des entreprises existantes assistent des entreprises naissantes ou petites en leur offrant l'appui de leur réseau commercial, leur potentiel de distribution, leur bureau d'études, leur maîtrise technologique, etc. L'entreprise jeune et petite bénéficie ainsi d'un guide professionnellement expérimenté et de moyens techniques commerciaux et parfois financiers auxquels elle n'aurait pu prétendre autrement. L'entreprise kangourou apporte son appui avec des contreparties immédiates ou, à terme, financières ou commerciales que l'entreprise parrainée lui servira.

Partenariat international

Parallèlement, des opérations de partenariat et de joint-venture doivent être recherchées entre des entrepreneurs nationaux et d'autres étrangers. C'est un axe de développement nouveau de la coopération internationale qui enrichirait ainsi les sentiers battus de la coopération bilatérale inter-États [4].

– La mise en place de bourses de partenariat bilatérales inter-pays gérées par les associations patronales et soutenues par les pouvoirs publics (à l'image des bourses de sous-traitance) peut insuffler un élan nouveau aux investissements étrangers.

– Tout investissement en partenariat mixte (national et étranger) doit également pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux et financiers spécifiques car il est source de transferts directs de technologie et de tissage de liens économiques, commerciaux et financiers.

Ces projets en partenariat viseraient autant le marché local, qu'international. En tout état de cause, des projets conjoints dans le cadre de partenariat international sont davantage pourvoyeurs de relations humaines directes basées sur la confiance réciproque. Sans cette dernière, aucun investissement, aucune collaboration n'est possible.

L'assistance en phase de pré-création est primordiale, sans négliger la phase de démarrage de l'entreprise naissante. En effet, après l'idée-projet, l'étude de sa faisabilité, l'entrepreneur créateur décide de réaliser... Il voit naître progressivement son entreprise, qui devient une entité socio-économique à part entière. C'est cette dernière, l'entreprise naissante, en phase de réalisation, qu'il s'agit de ne pas étouffer par un environnement hostile ou négativement indifférent. Il faut réduire les causes non économiques de la mortalité infantile frappant les jeunes et petites entreprises.

(7) En France, un texte de loi datant de 1984 a instauré le droit des salariés à un congé sans solde d'une année, renouvelable une fois, avec faculté pour le salarié de réintégrer son poste au terme de ce congé. Les entreprises de moins de 200 salariés gardent la possibilité de refuser les demandes de congés sans solde.

L'assistance à l'entreprise en création

En phase de création, l'entrepreneur créateur a déjà pris la décision de réaliser son projet et entame sa concrétisation. Que fait-on aujourd'hui au Maroc en faveur de la création d'entreprise ? Quels sont les structures, publiques ou privées, les textes, les mesures administratives et (ou) réglementaires qui soutiennent les entités nouvellement créées ?

Ces dernières années, beaucoup d'efforts ont été entrepris en faveur de l'investissement productif. Ces mesures émanent pour l'essentiel des pouvoirs publics, presque rien n'est fait du côté du privé et des organisations patronales professionnelles. Cependant, les aides spécifiques à la création d'entreprise demeurent encore aujourd'hui réduites. Il faut rappeler que des indications synthétiques telles que les taux de création (Nombre de créations / Tissu existant) et (ou) les taux de renouvellement du tissu (Nombre de créations / Nombre de disparitions) sont significatives du degré de dynamisme industriel d'un pays ou d'une région. L'appréciation sur la base de ces taux doit cependant être pondérée par des considérations quantitatives, du type taille des entreprises créées et disparues, et qualitatives telles que la nature de l'activité, l'apport en innovation et en technicité, etc. [8].

Le phénomène de la création d'entreprise au Maroc est très mal connu. Cela s'explique par deux catégories de raisons [6].

- Les sources statistiques sont hétérogènes, multiples et non exhaustives : registre central de commerce ; fichier des patentes ; fichier des immatriculations à la CNSS ; Direction de la statistique ; fichier des établissements.
- L'importance de l'économie souterraine et informelle fait échapper au recensement statistique une part non négligeable et indéterminée des créations [13]. Des estimations non justifiées avancent que les créations informelles seraient de l'ordre du tiers des créations apparentes ou officielles.

Le contexte général de la création d'entreprise au Maroc peut être brossé à gros traits comme suit : plus que par le passé, l'économie marocaine se veut aujourd'hui libérale, le secteur privé doit y jouer un rôle de plus en plus important. Déjà les investissements publics ont été réduits dans les secteurs industriels et un processus de privatisation des entités publiques est à l'ordre du jour(8).

En outre, la libéralisation effective et croissante des réglementations douanières, l'assouplissement du contrôle de change, l'atténuation progressive de la pression fiscale parallèlement à l'élargissement de l'assiette de l'impôt et la libéralisation naissante du système financier confirment la volonté publique de soutenir l'initiative privée et l'investissement productif.

Cette volonté de forger un contexte économique libéral favorable à l'investissement ne s'est cependant pas encore installée dans les comportements journaliers. C'est une affaire de mentalité et de génération d'hommes et de femmes qui ont la charge de l'exécution et

(8) – Colloque *Secteur public - secteur privé : vers un meilleur équilibre*. Avril 1988 - Casablanca.
– Série de publications, d'articles de journaux : *vie économique* en 1988-1989.
– La liste des entreprises publiques privatisables a été publiée en janvier 1990 par le ministère, nouvellement créé, chargé des privatisations. (Loi 39-89 et ses décrets d'application).

du suivi des orientations publiques. Le créateur d'entreprise demeure confronté à une série de réalités sociales, administratives et économiques que l'on peut qualifier de très sévères :

1. Le système bancaire conserve un comportement trop administratif et lent en particulier au niveau régional. L'acceptation du risque des affaires demeure très personnalisée et liée à l'identité du client demandeur de crédit.
2. Les lenteurs et blocages administratifs (ministères et administrations centrales ou locales, préfectures, communes, douane etc.) demeurent l'apanage pénible et journalier des promoteurs investisseurs.
3. Les difficultés d'approvisionnement, les problèmes de communication et les surcoûts de l'énergie pénalisent toujours les investisseurs installés au Maroc.
4. Enfin et ce ne sont pas les moindres difficultés, la faible maîtrise technique et technologique des investisseurs marocains ainsi que la faible solvabilité et le cloisonnement du marché local affectent la productivité et la rentabilité de bon nombre de projets.

C'est dans ce contexte simultanément porteur et libéral mais également difficile et risqué que la création d'entreprises s'opère au Maroc. L'observation statistique montre que :

- Le flux de créations d'entreprises demeure faible au Maroc. Il se crée entre 15 000 et 18 000 entités par an ; il n'y a que 10 à 15 %, soit environ 2 000, de sociétés à capitaux, les autres sont des personnes physiques ou sociétés de personnes. Ces fourchettes demeurent relativement stables avec une certaine augmentation perceptible en 1990 et 1991 (Registre central de commerce, ministère de l'Industrie et du Commerce).
- Les créations par les jeunes promoteurs bénéficiant de la loi 36/87 se chiffrent aujourd'hui à quelque 3 000 dossiers en l'espace de deux ans et demi, sous forme de personne physique ou de SNC en cas d'association.
- Les dossiers d'investissements industriels agréés au titre du code des investissements sont en croissance régulière depuis 1985 tant en nombre de dossiers qu'en budget d'investissement. Ces dossiers agréés ne concernent que pour le tiers des créations d'entités, les deux autres tiers correspondent à des extensions (statistiques des dossiers d'investissements agréés, ministère du Commerce et de l'Industrie. Bulletins trimestriels de la BMCE, Casablanca, 1986-1990). Il faut susciter au moins 25 000 à 30 000 créations annuelles dont au moins la moitié en sociétés, à portée économique et sociale plus significative. Ces objectifs devraient être retenus sur le moyen terme pour renforcer le contexte économique favorable de ces deux dernières années.

Ces objectifs de créations d'entreprises devraient être définis de manière globale mais aussi par secteur d'activité et par région. Une véritable politique de la création d'entreprise doit être mise sur pied et impliquer également les domaines administratif et institutionnel.

L'environnement institutionnel et administratif

L'assistance au niveau institutionnel et réglementaire

Les efforts sont multiples et concernent les principaux départements ministériels et les administrations qui en relèvent. Ces efforts sont également perceptibles au niveau de divers textes de lois, décrets et circulaires administratives en faveur de l'investissement. Sans être exhaustif, il faut souligner :

• L'apport du ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI) aux entreprises en création ou existantes, à travers :

– sa division des études, de la documentation et de la normalisation, promue en 1989 en direction avec quatre divisions et plus de moyens humains et financiers,

– un service chargé spécialement des études et de l'information sur le tissu des petites et moyennes entreprises industrielles (PMI).

Les interventions du MCI demeurent limitées.

• L'apport de l'Office pour le développement industriel (ODI) réside dans la promotion de l'investissement industriel ; il conseille les investisseurs, les assiste dans leur approche de l'activité et parfois même dans la réalisation de leurs projets. L'ODI intervient avec ses départements sectoriels (agro-industrie, chimie et parachimie, textile et cuir, et industries métallique, mécanique et électrique) qui disposent d'une information et d'une expérience maintenant fort appréciables. L'ODI élabore et diffuse dans ce sens un bulletin d'information opérationnel[9]. L'ODI intervient également en assistance aux promoteurs industriels à travers l'unité d'assistance technique aux PMI (UAT/PMI) qui offre des services de pré-étude et de faisabilité avec des informations succinctes sur le marché ; services payants depuis quelques années. Enfin l'ODI promeut également directement et en association avec le privé des projets industriels de préférence régionaux dans l'espoir de servir de levain au développement économique régional ou local. Ces interventions demeurent cependant limitées. Il faut souligner que l'ODI est le seul organisme public d'assistance directe à l'investisseur et à la création d'entreprise au Maroc.

Cet office demeure fortement limité dans ses actions par l'insuffisance de ses moyens financiers et humains ainsi que par sa centralisation à Rabat. À son passif également, soulignons que les prises de participations effectuées sont restées stables et n'ont pas connu la rotation qu'elles auraient dû connaître. L'ODI se devait de sortir de projets dont le lancement a été réalisé et réussi pour s'investir à nouveau ailleurs et initier de nouveaux projets avec le capital et les plus-values réalisées. À cet égard, l'Office n'a que partiellement rempli sa mission d'organisme de prise de participations et de promotion de nouveaux projets industriels. Dans le souci d'accroître son efficacité, l'ODI doit rechercher des moyens financiers autrement plus importants afin :

– de développer quantitativement et qualitativement ses ressources humaines ;

– de régionaliser son implantation et ses interventions ;

– d'accroître et de diversifier ses prises de participations dans les créations et restructurations d'entreprises avec la nécessité d'une rotation aussi rapide que possible.

• Concernant les textes de loi, un ensemble de huit codes d'investissements est actuellement en application au Maroc pour promouvoir l'investissement. Les plus sollicités semblent être dans l'ordre :

– le code des investissements industriels [5] et ses réaménagements introduits en 1988 et 1989 ;

– le code des exportations ;

– le code des investissements immobiliers.

(9) Bulletins ODI *Développement industriel*. Bimestriel depuis 1986 – Rabat. Quelque six cents dossiers semblent avoir bénéficié de l'intervention de l'ODI depuis sa création en 1973.

Ces codes accordent une série d'avantages principalement fiscaux au stade de la réalisation de projet ainsi que lors des premières années d'activité. Ces avantages procurent des économies d'impôt de l'ordre de 20 % du budget d'investissement en phase de réalisation. Ils permettent en outre une augmentation de cash-flow sur les cinq premières années d'exploitation de l'ordre de 25 à 40 % du fait notamment de l'exonération de l'impôt sur les sociétés(10).

Par ailleurs, la réforme fiscale entreprise entre 1986 et1989 adopte deux principes de base :

1. la simplification des systèmes d'imposition, à travers une clarification des textes et leur diffusion, une meilleure protection des contribuables parallèlement à une plus grande pénalisation des fraudeurs ;

2. l'atténuation de la pression fiscale par une réduction progressive des taux de l'impôt en contrepartie d'un élargissement de l'imposition et la fiscalisation de nouvelles catégories de revenus.

Cette réforme fiscale finalisée par le texte voté en mai 1989 relatif à l'impôt général sur les revenus, après ceux de l'impôt sur les sociétés en 1987 et celui de la taxe sur la valeur ajoutée en 1986, n'a cependant pas cherché à privilégier l'entreprise nouvellement créée. On peut regretter que cette dernière n'ait pas été systématiquement exonérée de l'impôt sur les sociétés ou de l'IGR professionnel, sur les deux ou trois premières années d'existence, abstraction faite du bénéfice éventuel de l'un des codes d'investissements.

• Sur le plan réglementaire, l'administration des Douanes a procédé ces dernières années à une révision profonde de certains textes et au "dépoussiérage" des procédures d'application. Il en est ainsi :

– des régimes économiques en douane de plus en plus utilisés, notamment par les exportateurs ;

– de la baisse substantielle de l'ensemble des taux de droits de douane ;

– de la suppression des interdits d'importation et de l'assouplissement du programme général des importations (PGI) ;

– des procédures douanières partiellement assouplies et qui commencent à faire l'objet d'une informatisation, certes toujours insuffisante, du traitement des dossiers.

C'est sans doute ici que résident les efforts principaux que doit consentir cette administration dans les années à venir.

Soulignons qu'aujourd'hui encore, tout opérateur économique, en rapport direct avec les services opérationnels de la douane, en particulier en zones portuaires, se plaint toujours des lenteurs et blocages, des excès de zèle de certains fonctionnaires tatillons, de l'ambiance de suspicion et de corruption... La volonté d'assainissement et de simplification exprimée par les hauts responsables de l'administration des Douanes doit encore faire du chemin pour atteindre les services exécutifs...

(10) Ces estimations sont faites dans le cadre du code des investissements industriels et sur la base d'un projet industriel d'un budget d'investissement de 5 millions de DH – voir N. Ibn Abdeljalil. Note ronéotée – Faculté de Droit et de Sciences économiques, Casablanca, 1987.

La réglementation des changes commence à faire peau neuve. Des mesures d'assouplissement de change, de liberté "surveillée" de transferts, de compensation des règlements internationaux, d'ouverture de compte à l'étranger et de compte en dirhams convertibles, de délégation de pouvoir de gestion et de contrôle aux banques, etc., étaient encore impensables au Maroc il y a quelques années, au début des années quatre-vingt. Plusieurs notes circulaires(11) ont été produites et diffusées dans ce sens pour atténuer les effets du carcan financier caractérisant les échanges extérieurs du Maroc. Depuis 1991, la liberté sous conditions des changes semble apparaître comme un objectif proche, l'Office des changes s'engageant à travailler dans ce sens(12).

Au total, malgré cette volonté affirmée des pouvoirs publics d'encourager l'investissement, il ne faut pas craindre d'affirmer que les problèmes de lenteur des procédures administratives, de rigidité des comportements et de blocages des dossiers par l'indifférence, demeurent caractéristiques de certains fonctionnaires administratifs zélés ou mal "lunés" ou enfin mécontents de leur sort... Cela annihile, dans certains cas, tous les efforts entrepris par ailleurs en faveur de l'investissement.

La nécessaire atténuation des pesanteurs administratives sur la création d'entreprise

Souvent décriées ces dernières années, la multiplicité des démarches, la lourdeur des formalités et la complexité des procédures rendent bien souvent le processus administratif de la création particulièrement rebutant. Cela est source de perte de temps et d'énergie et par suite de démotivation et de découragement. Combien d'investisseurs étrangers se sont-ils détournés du Maroc à cause de ces seuls problèmes ?!

Il serait trop long, et ce n'est pas l'objet de cette étude, de décrire toutes les phases traversées par le créateur [6]. Cependant, l'importance de leur nombre et savoir qu'à chaque étape un dossier doit être constitué avec un nombre de justificatifs bien souvent compris entre 5 et 10 pièces et que chaque pièce impose diverses démarches, intermédiaires, signatures, et parfois même d'autres justificatifs (...) confirment les pesanteurs vécues, les temps d'attente, sans oublier les états d'âmes du moment des uns et des autres.

Ce problème administratif n'a toujours pas trouvé de solution effective et efficace ; sans doute parce qu'il s'agit d'un problème d'encadrement humain et d'organisation et que les mentalités sont lentes à faire évoluer ; encore faut-il le vouloir et agir en conséquence.

C'est le sens de la lettre royale adressée par S.M. le Roi du Maroc à son Premier ministre en juin 1989, l'invitant à imposer un délai maximal de deux mois à toute administration devant statuer sur un dossier d'investissement complet. Le Premier ministre est appelé à veiller à édicter toutes les mesures nécessaires à l'application de cette lettre d'orientation royale. La volonté du Roi est de ne plus voir son administration intervenir comme un frein à l'investissement productif mais au contraire comme un cadre de soutien.

(11) Circulaires de l'Office des changes depuis 1986-1987.

(12) *Libéralisation du système financier*, colloque de décembre 1990 à Casablanca. Intervention de M. Ali Amor, directeur de l'Office des changes.

Il est certain que les années à venir verront un ensemble de mesures administratives pratiques et opérationnelles forgées en collaboration avec les représentants du patronat marocain afin de renforcer l'efficacité de l'action administrative et de réduire ses délais d'intervention[13].

Cet objectif est à rechercher pour ce qui concerne la création comme suit :

• Préalablement, chaque administration doit recenser et lister dans le cadre d'un dépliant d'information (éventuellement payant) toutes les formalités et pièces nécessaires ou exigées par les services. Ces "livres blancs" seraient réalisés avec un souci de simplification des procédures et démarches pour le promoteur, qui disposera en tout état de cause d'une information complète sur les "exigences" de l'administration.

• La conception d'un dossier juridique de création unique et standardisé, comportant plusieurs volets détachables à destination des diverses administrations concernées. Ces volets comporteraient des informations additionnelles ou spéciales en fonction du type d'investissement et de l'administration concernée. Ce dossier serait accompagné des justificatifs exigés par les différentes administrations visées. On éviterait ainsi la multiplicité de dossiers et de justificatifs identiques que le promoteur est amené à établir et à fournir de manière répétée.

Ce dossier unique de portée juridique, fiscale et administrative impliquerait tous les services concernés par la création, tels que :

- le registre de commerce (greffe du tribunal de 1re instance et registre central de commerce) ;
- le service de l'enregistrement ;
- le service des patentes ;
- les déclarations d'existence aux services des impôts directs et indirects ;
- l'Administration des Douanes et l'Office des changes ;
- les préfectures et services techniques ;
- les services de la commune concernée ;
- les services d'adduction d'eau et de connexion électrique ;
- l'Office des postes et télécommunications, etc.

Ce dossier unique serait accessible à toutes les administrations sous un numéro d'identification unique de l'entreprise (type SIRET de l'INSEE en France). À chaque fois qu'une administration a besoin d'informations ou de justification *a posteriori*, elle peut accéder à ce dossier. La question du guichet unique centralisant la réception et le traitement de ces dossiers semble connaître quelques difficultés opérationnelles quant à son acceptation et sa mise en place.

• L'authentification préalable des documents : aujourd'hui encore, tout document administratif doit être préalablement authentifié par une légalisation de signature ou une certification conforme de copies pour être acceptable aux yeux de l'administration. Celle-ci exige souvent des droits de regard préalables et des contrôles *a priori* avant de se prononcer sur un dossier qui lui est soumis. Avec le souci d'éviter des contrefaçons ou des

(13) Des commissions travaillent actuellement dans les ministères, les préfectures et les provinces ainsi que dans les principales administrations afin d'aboutir à des propositions de simplification et d'accélération des procédures administratives. Le CNJA est également chargé de faire des propositions dans ce sens, en particulier en ce qui concerne les projets des jeunes diplômés promoteurs.

engagements faux qui concerneraient quelques dossiers, l'administration généralise les authentifications préalables. Ce système est d'une lourdeur et d'une rigidité pesantes. Son inutilité peut être prouvée par ailleurs : l'informatisation des données est quasi inexistante, le traitement manuel des dossiers et des archives est difficile à gérer, les situations de passe-droit ne sont pas exceptionnelles, etc. Il est temps qu'une réflexion rationnelle de spécialistes des sciences administratives s'engage sur la question.

Les contrôles peuvent devenir *a posteriori* avec des pénalités lourdes en cas de contre-façons ou de fausses déclarations. Par ailleurs, les droits de timbre de quittance en phase de création pourraient être remplacés par un droit forfaitaire payé par le créateur pour le traitement administratif de son dossier.

- La pesanteur administrative est d'autant plus lourde et parfois insupportable que le promoteur créateur s'éloigne dans sa localisation de l'axe Casablanca-Rabat. Soulignons ici les problèmes de l'insuffisance du développement régional, du sous-encadrement administratif et enfin la quasi-absence de tout pouvoir de décision administrative ou fiscale sur le plan régional.

On peut affirmer que ce qui peut paraître lent et difficile à Casablanca ou à Rabat, devient exténuant et parfois impossible dans les provinces. Il est impératif qu'une délégation de pouvoirs sur les plans administratif, fiscal et juridique s'effectue avec une volonté affirmée et tous les moyens adéquats.

L'environnement professionnel

Il s'agit de s'enquérir ici des conditions à l'augmentation des chances de survie des entreprises nouvelles dans le cadre de certaines de leurs relations professionnelles : bancaires, commerciales, d'approvisionnement et de marché. Sans rechercher l'exhaustivité ici encore, cette préoccupation sera illustrée à travers le comportement bancaire, partenaire essentiel de l'entreprise en création ; à travers également le rôle des associations professionnelles et chambres de commerce ainsi que des collectivités locales.

Les partenaires financiers

Les banques avec les organismes de financement internationaux ont développé depuis la fin des années soixante-dix diverses formules de financement en faveur de l'investissement productif, de la création d'entreprises petites et moyennes et enfin de l'exportation. Ces financements, parfois sur ressources étrangères (prêts internationaux) se sont caractérisés par des durées de remboursements plus longues, des taux d'intérêts plus réduits, des procédures d'obtention de prêts plus rapides, etc.(14)

(14) Lignes de financement PMI (Banque mondiale, BIRD, BAD) ; lignes de financement export ; depuis 1988, simplification de la procédure dans le financement dite Banque Al Maghrib (BAM) avec des crédits moyen terme ré-escomptables sans intervention de la BNDE (Banque nationale de développement économique).

Le financement de l'investissement de création est généralement plus difficile :

- le quantum de financement s'abaisse de 70 à 50 % ;
- les exigences professionnelles et morales à l'égard du créateur, nouveau venu, sont plus sévères ;
- les exigences de garanties plus aiguës ;
- l'étude du dossier de crédit plus approfondie et plus lente.

Rares sont les formules de financement pour apport en fonds propres au Maroc comme nous l'avons déjà souligné. Les prises de participation et formules de portage d'action relèvent du cas exceptionnel et au profit de quelques affaires [8].

Par ailleurs, le pouvoir financier demeure fortement centralisé à Casablanca. Les délégations de pouvoir au niveau "engagements" dans les banques régionales sont faibles pour ne pas dire ridiculement faibles, et ce pour toutes les banques de la place. Cela impose à tous les dossiers régionaux d'envergure moyenne de transiter par une décision centrale casablancaise qui se laisse parfois attendre... Il n'est pas rare qu'un dossier de crédit d'investissement introduit en banque pour solliciter un crédit ne fasse l'objet d'une décision que trois à six mois après son introduction.

Le système bancaire demeure au Maroc administratif, centralisé et par suite lent. Ces inconvénients sont d'autant plus pesants :

- qu'il s'agit d'investisseurs dynamiques ;
- que l'investissement est sur le point d'être réalisé ou parfois en cours de réalisation ;
- que le temps coûte cher et que les conditions des fournisseurs d'équipement peuvent varier ;
- que l'investisseur est localisé dans les régions et non à Casablanca, etc.

En définitive, outre les propositions déjà avancées au sujet du financement en fonds propres et du capital-risque, le système bancaire des années quatre-vingt-dix doit orienter sa réflexion et son action dans le sens de :

- la délégation de pouvoir et la régionalisation des décisions de financement de l'investissement ; les ressources humaines dans les banques régionales doivent être de qualité supérieure à celles connues aujourd'hui ;
- l'informatisation de la gestion et la rapidité des transmissions des informations doivent y devenir la priorité dans les très prochaines années ;
- la conception et la mise en place de nouveaux produits financiers pour le financement de l'innovation.

En outre, il est impératif de concevoir et de mettre en place des formules de crédit bail foncier et immobilier à l'usage des promoteurs-investisseurs pour atténuer le problème de plus en plus aigu de la rareté et de la cherté des locaux et terrains industriels ou à usage professionnel. Cette nouvelle forme de crédit semble devoir devenir opérationnelle à partir de 1993 au Maroc.

Les associations professionnelles et organismes mixtes

Les associations professionnelles et les organisations à statuts privé et parfois semi-public telles les chambres de commerce sont des instances à rôle économique fondamental. Leur mission d'assistance, d'information et d'orientation des créateurs et plus généralement de tous les professionnels ne semble pas être encore bien remplie.

• Le concept d'association professionnelle défendant les intérêts d'une profession et contribuant à son développement par des actions d'information, de conseil, de négociation, etc., n'est pas encore bien installé dans les esprits au Maroc.

En outre, les responsables élus ou nommés des associations se plaignent du manque de participation des membres, de la faiblesse des moyens financiers et humains des associations, du faible nombre d'adhérents et de cotisations, autant de raisons qui expliquent l'inefficacité de l'action de ces associations. Du côté opposé, les professionnels dans chaque secteur, adhérents potentiels, se plaignent de ce manque d'efficacité et considèrent que les associations ne servent que leurs membres les plus influents et non l'intérêt général de la profession.

Force est de constater qu'aujourd'hui les associations professionnelles sont passives à l'égard de la création d'entreprise et plus généralement à l'égard du renouveau de leur branche d'activité. Tout nouveau venu est considéré comme un concurrent potentiel, toute demande d'information est rapprochée de l'inquisition, relevant du secret professionnel, toute sollicitation en termes d'assistance technique, de collaboration ou d'orientation vers les bonnes sources d'information est vite refroidie par le vide rencontré et l'indifférence ! Il n'est pas exceptionnel que l'association ne connaisse même pas correctement son secteur, ses intervenants, ses moyens, etc.

Il apparaît que le développement d'une action efficace des associations, s'il s'impose pour dynamiser la création d'entreprise dans les différents secteurs d'activité, exige beaucoup de volonté, de travail et suppose une mutation des pratiques actuelles. À cet effet, les pouvoirs publics peuvent exiger des interlocuteurs organisés au niveau des différentes branches d'activité, à l'occasion de toute négociation sur des réformes administratives ou réglementaires.

Le secteur privé doit prendre ses responsabilités et jouer son rôle sans continuer à solliciter exclusivement les pouvoirs publics.

• Les chambres de commerce et d'industrie au Maroc, ceci a déjà été soulevé, n'échappent pas au diagnostic fait sur les associations professionnelles. Les chambres de commerce et d'industrie sont léthargiques dans toutes les villes de province ; celle de Casablanca survit sur ses acquis historiques, faiblement renouvelés. Le manque de moyens financiers et humains, l'organisation désuète, la démotivation et le manque d'intérêt des responsables comme des chefs d'entreprises font que la chambre de commerce de Casablanca, la plus importante et la plus active, s'est progressivement appauvrie en information actualisée et en moyens d'intervention.

Il faut une injection massive et rapide de volonté, d'argent et d'organisation pour faire revivre le réseau des chambres de commerce. Dans les régions, les efforts doivent être démultipliés.

Le rôle des collectivités locales dans la création d'entreprises régionales

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle non négligeable dans la dynamisation du flux de création d'entreprises dans les régions ainsi qu'en milieu semi-rural. Elles peuvent intervenir pour promouvoir l'esprit d'entreprise dans leur localité, pour initier des projets, pour les soutenir en phase de réalisation et pour enfin les consolider en phase d'activité. La

réforme communale est entreprise au Maroc depuis 1976[15], date depuis laquelle les collectivités locales bénéficient de prérogatives économiques et financières nouvelles. Au-delà des interventions directes, elles peuvent initier ou au moins inciter des promoteurs locaux à entreprendre.

• Leur intervention directe peut concerner :

– La viabilisation, l'aménagement et l'équipement de terrains industriels (zones industrielles) ainsi que (et surtout peut-être) des zones de locaux professionnels de petite taille pour de petits promoteurs. Ces terrains comme ces locaux peuvent être mis en vente, en location longue durée ou enfin faire l'objet d'un montage financier autorisant le leasing.

– L'accélération de la réalisation de moyens de communication avec les administrations et offices concernés, téléphone, télex, fax, voies d'accès, moyens de transport de personnel et de marchandises, etc.

– L'octroi privilégié de marchés qui relèvent de leur ressort à des entreprises locales ou à celles qui implantent des établissements dans la localité.

• Leur intervention indirecte peut être conçue pour initier un esprit d'entreprise local et pour encourager tous les entrepreneurs créateurs potentiels à concrétiser leurs idées-projets. Pour ce faire les collectivités locales doivent participer à l'élaboration et à la diffusion d'analyses sur les besoins de la localité.

L'accès aux fichiers des commerçants, des industriels et des prestataires de services présents dans la localité est une information de départ qui doit être disponible et actualisée. Les opportunités d'investissement peuvent faire l'objet d'une liste d'idées-projets susceptibles d'être mises à l'étude avec les promoteurs qui se présentent comme candidats potentiels. Des cellules locales d'études de faisabilité peuvent être progressivement mises sur pied au bénéfice de ces candidats.

Les collectivités locales avec les notables économiques de la région et les jeunes créateurs ayant réussi leur projet peuvent tenir des réunions annuelles d'incitation à la création d'entreprise dans la localité. Le dialogue avec les investisseurs potentiels serait ainsi continu et les collectivités locales adapteraient progressivement leur intervention aux besoins exprimés par ces investisseurs. Enfin, le jumelage avec d'autres collectivités locales nationales ou étrangères peut faciliter des opérations de partenariat économique sous diverses formes.

Conclusion

Les développements objets de cet article montrent que pour promouvoir un flux significatif de créations il faut d'abord et en priorité promouvoir un esprit d'entreprise dans la société,

(15) – Dahir du 30/09/76 relatif à la décentralisation.
– Documentation française. *La Création d'entreprise, un enjeu local.* Paris.
– Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (France). *Les Aides des collectivités locales aux entreprises.*
– Brahim Mohammed. *Le Rôle des collectivités locales.* Ministère de l'Intérieur, de l'Information et de l'Aménagement du territoire – Direction des collectivités locales – Rabat. Note interne.

insuffler la confiance dans l'avenir et "forger" un vivier d'entrepreneurs. L'individu créateur est le moteur principal de l'entreprise nouvellement créée. On accorde ainsi toute l'importance nécessaire à ce qui précède la naissance de l'entreprise nouvelle.

La politique d'incitation est pour partie œuvre de longue haleine, d'environnement et de mentalité, elle est pour une autre partie œuvre technique à engagement et à effets relativement rapides. Cette politique est affaire non seulement des pouvoirs publics et des collectivités locales mais aussi et surtout du secteur privé marocain qui doit se structurer afin de se prendre en charge sur les plans organisation et action.

Références

1. Archier G., Serieyx J. (1986). *Pilotes du 3^{e} type*. Éd. Seuil, Paris.
2. Belkahia R. (1989). Essaimage et création d'entreprise : éléments de réflexion. *La Vie économique*, Casablanca.
3. Belkahia R. (1990). Moins d'État, mieux d'État. *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n°20.
4. Fottorino E. (1989). Partenariat d'entreprises : une autre forme de dialogue Nord-Sud. *Le Monde* du 23/06.
5. Ibn Abdeljalil N., Moneger J. (1984). *Le Code marocain des investissements industriels*. Éd. maghrébines, Casablanca.
6. Ibn Abdeljalil N. (1985). La Création d'entreprises au Maroc. *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n°10, 4^{e} trimestre.
7. Ibn Abdeljalil N. (1985). Endettement des PMI et relations avec les banques. *Revue Gérer*, n°6.
8. Ibn Abdeljalil N. (1986). Réflexion sur l'approche du financement de la création d'entreprise au Maroc. *Revue Banque et Entreprise*, n°4.
9. Ibn Abdeljalil N. (1986). La Création d'entreprise et son financement au Maroc. In : *Les Relations banques-entreprises au Maroc*, ouvrage collectif. Éd. Toubkal, Rabat.
10. Ibn Abdeljalil N. (1990). *Les Procédures administratives de création d'entreprises au Maroc*. Note ronéotée avec un groupe d'étudiants de 3^{e} cycle. Faculté de sciences juridiques économiques et sociales de Casablanca.
11. Moneger J. (1989). L'Émergence des PME/PMI dans l'économie marocaine. *Revue internationale de droit économique*.
12. Papin R. (1988). *Stratégie pour la création d'entreprise*. Éditions d'Organisation.
13. Salaheddine M. (1988). *Les Petits Métiers clandestins : le business populaire*. Éd. Eddif, Casablanca.

L'Esprit d'entreprise.
Ed. AUPELF-UREF. John Libbey Eurotext. Paris © 1993, pp. 189-197.

15

Le désengagement économique de l'État. Menace ou opportunité pour la promotion de l'entrepreneuriat congolais ?

D. MIKAYOULOU

Université Marien Ngouabi, Brazzaville, Congo

Depuis plus de cinq ans environ, la mise en œuvre du Programme d'ajustement structurel (PAS) au Congo se concrétise essentiellement par un désengagement économique progressif de l'État. De ce fait, on assiste depuis 1986 à la privatisation et la liquidation des entreprises d'État, notamment celles du secteur concurrentiel.

Toutefois, quelques entreprises d'État dites à caractère stratégique sont conservées dans le portefeuille de l'État. Dans ce contexte, les pouvoirs publics considèrent le désengagement économique, et particulièrement la privatisation des entreprises d'État, comme une panacée pour la relance de l'économie nationale. Cependant, l'analyse du processus de désengagement économique de l'État soulève au moins une question importante :

La privatisation peut-elle être destinée à promouvoir l'entrepreneuriat congolais, et singulièrement la petite et moyenne entreprise (PME) ?

À la lumière de l'examen de quelques opérations de privatisation des entreprises d'État, on peut affirmer que le désengagement économique en général, et la privatisation en particulier, ne s'inscrivent pas dans une stratégie explicite qui vise à promouvoir les petites et moyennes entreprises. Précisément, on note une absence de synergie entre la stratégie de privatisation et la politique de promotion des PME en vigueur. Pourtant, la privatisation s'offre comme une opportunité que les pouvoirs publics devraient mettre à profit pour promouvoir les PME.

Ce travail se donne ainsi un double objectif :

- mettre en relief les écueils de la privatisation des entreprises d'État ;
- montrer que la privatisation peut contribuer à la promotion de la PME.

Il se structure en deux points :

- le premier point examine, de façon générale, les opérations de privatisation des entreprises d'État en mettant en exergue certains écueils, et surtout la marginalisation des PME à capitaux nationaux ;
- le deuxième point indique quelques actions stratégiques dont la prise en compte permettrait à la privatisation de contribuer à la promotion des PME.

Analyse des opérations de privatisation des entreprises d'État

Au cours de ces dernières années, la privatisation des entreprises d'État en cours au Congo s'inscrit dans le processus de désengagement économique de l'État qui s'est imposé dans la plupart des pays sous-développés.

Mais ce mouvement n'est pas un simple effet de mode. On sait que sur le plan théorique, sa justification est à rechercher dans les écrits des économistes libéraux qui, partant d'une critique portant sur le poids des dépenses publiques, la déréglementation sociale et l'ingérence pernicieuse de l'État dans le secteur privé, préconisent d'accorder une place importante aux mécanismes de marché [3, p.94].

Sur le plan factuel, l'échec des politiques interventionnistes, qui ont plongé la quasi-totalité des pays sous-développés dans une situation économique chaotique, constitue la raison majeure de cette adhésion volontariste ou coercitive de ces pays à la privatisation. À ce sujet, il sied de signaler qu'au Congo, c'est le bilan fortement négatif des entreprises d'État qui a justifié le déclenchement des opérations de privatisation.

En effet, il ressort des audits réalisés par le Centre national de gestion [2] qu'en dépit des efforts financiers remarquables déployés par l'État en faveur des entreprises d'État, qui ont bénéficié d'un investissement de 300 milliards de francs CFA de 1982 à 1986, les résultats enregistrés sont décevants. S'il est vrai que ces entreprises ont contribué de façon significative à la création d'emplois (34 000 employés environ au cours de la même période), au désenclavement de l'arrière-pays et à l'amélioration du niveau de vie de la population, ces aspects positifs sont en deçà des résultats financiers très catastrophiques. À titre d'illustration, on peut noter les éléments suivants [3, p.96] :

- les déficits d'exploitation cumulés de 1982 à 1986 s'élèvent à plus de 75 milliards de francs CFA ;
- l'importance de la dette avalisée dont l'encours au 31/12/1988 fut évalué à 59,2 milliards de francs CFA ; le service correspondant à cette dette a atteint un montant de 15,7 milliards de francs CFA en 1990 ;
- l'importance de la dette directe rétrocédée dont l'encours représentait 51 milliards de francs CFA en 1988 ; son service s'est élevé à 6,5 milliards de francs CFA en 1990 ;
- enfin, l'importance des dettes fiscales et douanières dont les arriérés des entreprises d'État dites prioritaires s'élevaient à 29 milliards de francs CFA la même année.

En plus de ces indications financières accablantes, il faut relever la gestion déficiente qui a engendré de graves dysfonctionnements dans la majorité des entreprises d'État. En somme, c'est ce tableau sombre qui a justement autorisé les opérations de privatisation.

Les opérations de privatisation

Ces opérations se déroulent dans le cadre de l'application du Programme d'ajustement structurel (PAS) recommandé et soutenu par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Ici, il convient de rappeler que la privatisation désigne soit l'application ou l'adoption des techniques de management privé dans une entreprise publique, soit le transfert de propriété du secteur public au secteur privé. Dans le premier cas, il s'agit de la privatisation de la gestion des services publics et dans le second cas on parle de la privatisation du capital. Celle-ci peut être partielle ou totale. La privatisation est dite partielle lorsque l'État cède une partie de ses actions au capital privé. Cela implique la transformation de l'entreprise d'État en société d'économie mixte. La privatisation totale suppose la cession de toutes les actions ou du capital social détenus par l'État au capital privé [3, p.96].

Au Congo, la privatisation a revêtu justement ces deux formes. En effet, la privatisation de la gestion s'est opérée de façon prédominante dans le secteur hôtelier où des contrats de gestion et des contrats de gérance libre ont été conclus avec des chaînes hôtelières internationales : Méridien, PLM, Pullman, Frantel, etc. Elle s'est aussi appliquée dans quelques entreprises industrielles ou commerciales telles que la Sucrerie du Congo (Suco), l'Agence transcongolaise de communications (ATC), etc.

Quant à la privatisation du capital, le rapport d'audits du Cenages indique qu'elle devait porter :

- en ce qui concerne la privatisation partielle, sur les entreprises suivantes : les Placages du Congo (Plascongo), le Complexe d'exploitation et de transformation du bois (Cometrab), la Société congolaise des bois de Ouesso (SCBO), l'Unité d'afforestation industrielle du Congo (UAIC), Lina-Congo, l'Office national du commerce (Ofnacom), l'Industrie africaine des disques (IAD), l'Huilerie de Kayi (Huilka), la Cimenterie domaniale de Loutété (Cidolou), la Compagnie de pêche maritime (Copemar), la Société congolaise de transit (Socotra), etc. ;
- en ce qui concerne la privatisation totale, sur les entreprises ci-après : SIAP, UAB, Onaci, Sidetra, Socomab, Sonavi, Plasco, etc.

En réalité, toutes ces opérations de privatisations partielles et totales n'ont pas été amorcées ou conduites à terme. Leur réalisation effective s'est heurtée à d'énormes problèmes.

Les problèmes inhérents à la privatisation

La mise en œuvre de la privatisation s'est trouvée confrontée à de graves problèmes juridiques, financiers, comptables et sociaux [6].

- Des problèmes juridiques : il sied de signaler l'absence de textes clairs précisant les modalités de privatisation des entreprises d'État.

– Des problèmes financiers : il faut noter la non-disponibilité des financements nécessaires pour permettre un bon déroulement des opérations de privatisation (paiements des droits des travailleurs licenciés, réhabilitation de l'outil de travail, publicité, appel d'offre, etc.).

– Des problèmes comptables : on peut faire observer la situation comptable des entreprises concernées, qui n'était pas toujours régulière. En effet, les états comptables de la plupart des entreprises d'État n'étant pas à jour, aucune situation patrimoniale précise n'a pu être établie avant d'entreprendre les opérations de privatisation. L'évaluation de ces entreprises s'est avérée difficile. Dans tous les cas, l'évaluation de la plupart des entreprises soulève encore beaucoup d'interrogations (les cas de Suco et Cidolou).

– Des problèmes sociaux : il convient de relever l'absence de la prise en compte de la dimension humaine dans plusieurs opérations de privatisation. Cela s'est traduit par la non-application d'une politique de reconversion des employés.

En définitive, on peut affirmer que la mise en œuvre des opérations de privatisation a souffert des principaux manquements ci-après :

– l'inexistence d'un cadre juridique précis et d'une structure de coordination efficace ;

– l'ambiguïté des modes d'évaluation des entreprises ;

– le manque de cohérence et de rigueur dans la préparation et l'exécution de ces opérations ;

– le manque de suivi et de contrôle ;

– l'absence de transparence dans la sélection des repreneurs.

En ce qui concerne ce dernier aspect, on peut affirmer que les pouvoirs publics n'ont pas créé les conditions nécessaires pour attirer et soutenir le capital privé national qui a subi une marginalisation préjudiciable pour sa promotion.

La marginalisation du capital privé national

Au Congo, le capital privé national se met en valeur généralement au travers des PME et des micro-entreprises. Lorsqu'on fait le point de la privatisation, on se rend compte que le capital privé national n'a pas suffisamment profité de ce processus.

En effet, ce sont les capitaux étrangers qui ont tiré le meilleur parti de ces opérations. Pour sa part, le capital privé national n'a pu racheter ou reprendre que de petites unités industrielles. Pour justifier cet état de choses, P. Jacquemot pense que "le projet de retrait de l'État repose sur une hypothèse non démontrée, l'existence des repreneurs". En réalité, aucune étude ne permet de penser que les détenteurs nationaux de ressources potentielles d'accumulation modifieront spontanément leur comportement pour acquérir des actifs publics.

Par tradition, le capital-argent en Afrique trouve son emploi le plus naturel dans des activités à cycle court (commerce, transport, immobilier) [5, p.288].

Dans le même ordre d'idées, M. Caverivière [1, p.110] postule, à la faveur de l'expérience sénégalaise de privatisation, que le risque essentiel qui pèse sur la réussite du programme de privatisation dans la plupart des pays sous-développés a trait au dynamisme du secteur privé. Celui-ci recèle-t-il des ressources d'engagement comparables à l'importance du désengagement de l'État ?

Nonobstant ces différents arguments, il faut néanmoins signaler que le capital privé national se trouve confronté à d'autres contraintes.

Les contraintes relatives au coût de financement de la reprise

La reprise d'une entreprise suppose toujours la prise en charge d'un coût d'investissement. Lorsqu'on sait que la plupart des entreprises d'État privatisables sont des canards boiteux dont le passif est très lourd, les repreneurs doivent nécessairement investir des fonds importants pour redémarrer normalement l'activité. En outre, ils ne peuvent rentabiliser leurs investissements à court terme. Pour donner une illustration de ce coût d'investissement, on peut citer le cas de quelques entreprises telles que [2] :

– l'Ofnacom dont les indemnités de licenciement ont été évaluées à 1 100 000 000 francs CFA ;

– l'Onaci, avec des indemnités de licenciement estimées à 255 000 000 francs CFA.

Il est évident que les indemnités de licenciement ne donnent qu'une idée incomplète du coût d'investissement à prendre en charge. Il convient aussi de prendre en compte tous les frais de remise en état de l'outil de production et bien d'autres dépenses d'investissement.

La législation sur la liquidation des entreprises d'État prévoit que les créances détenues par le personnel doivent faire l'objet d'un règlement prioritaire sur le produit de la vente des actifs [2].

Ainsi, l'examen de quelques dossiers de cessions des entreprises révèle que dans la négociation les pouvoirs publics exigent toujours, dans la mesure du possible, la prise en charge des indemnités de licenciements et des arriérés des salaires par le repreneur.

De ce qui précède, il apparaît nettement que les entrepreneurs nationaux ne peuvent pas toujours prétendre reprendre les entreprises d'État, notamment celles de grande taille, en raison du faible niveau de leur capital, ou simplement de leur propre comportement d'investissement si bien décrit plus haut par P. Jacquemot.

À ces deux raisons, il faut ajouter l'absence des marchés de capitaux et le comportement des firmes bancaires en Afrique qui ne permettent pas de mobiliser les ressources financières nécessaires pour faire face à ces opérations. Toutefois, il faut faire remarquer que cette barrière n'est pas le seul facteur explicatif de la marginalisation du capital privé national. Celui-ci accuse certaines faiblesses particulières.

Les faiblesses du capital privé national

Le système de valeurs des entrepreneurs nationaux est d'une grande faiblesse qui permet aussi de comprendre la disqualification du capital privé national dans la reprise des entreprises d'État. Parmi les valeurs saillantes de ce système, on peut retenir leurs croyances magico-religieuses, leurs habitudes de consommation, leurs liens familiaux et leur perception de l'entreprise.

Dans son ouvrage, *l'Oncle, le N'Doki et l'Entrepreneur* [4], Devauges rapporte que la plupart des entrepreneurs nationaux adhèrent à des croyances magico-religieuses qui exercent une grande influence sur leur comportement de gestion.

À titre d'exemple, la sorcellerie ou l'envoûtement par des forces maléfiques manipulées par les membres de la famille sont des facteurs qui acculent souvent les entrepreneurs nationaux à observer une grande discrétion dans la gestion de leurs affaires, et même à

s'abstenir d'accroître la dimension de leur entreprise. Ces facteurs constituent également un frein à la transformation de certaines entreprises individuelles en entreprises sociétaires. Par conséquent, certains entrepreneurs nationaux se sont abstenus de racheter ou de reprendre des actions dans les entreprises d'État ayant fait l'objet d'une privatisation totale ou partielle, pour rester à l'abri de la sorcellerie ou des forces maléfiques.

Dans cette même perspective, on sait aussi que les entrepreneurs nationaux ont des habitudes de consommation qui se caractérisent par une grande ostentation ou un snobisme désolant. Les surplus monétaires sont donc alloués prioritairement à des dépenses somptuaires qui découlent de l'entretien de la famille. C'est plutôt ce type de dépenses qui valorise leur personnalité ou leur statut social. Lorsque les entrepreneurs nationaux s'engagent à investir leur surplus, ils s'orientent généralement vers des activités à cycle court (immobilier, transport, commerce, etc.).

Enfin, la perception que les entrepreneurs nationaux ont de leur propre entreprise est aussi un facteur à prendre en compte pour comprendre leur position vis-à-vis de la reprise des entreprises d'État. En réalité, la majorité des entrepreneurs nationaux perçoit sa propre entreprise comme un objet qui traduit une réalisation de soi, ou un accomplissement de soi. Une telle perception de l'entreprise, qui a parfois motivé sa création, justifie le comportement des entrepreneurs nationaux qui veillent plus à la stabilité ou la survie de leurs entreprises qu'à leur croissance. Celle-ci paraît même redoutable aux yeux de la plupart des entrepreneurs parce qu'elle peut entraîner la perte de contrôle de l'entreprise.

À tous ces handicaps, il faut ajouter le niveau d'instruction et la sous-information des entrepreneurs nationaux. En effet, le faible niveau d'instruction de nombre d'entrepreneurs nationaux ne leur permet pas de bien aborder toutes les opérations relatives à la reprise d'une entreprise. De ce fait, ils éprouvent même une peur à consulter des cabinets spécialisés auxquels ils n'ont toujours pas fait confiance. Ils refusent donc de prendre le risque parce que leur niveau d'instruction ne leur permet pas de s'associer à de telles opérations.

En outre, au Congo, les opérations de reprise des entreprises d'État se déroulent jusqu'ici dans un climat marqué par un manque de transparence et une confusion déconcertante. On a déjà signalé plus haut l'absence d'une structure de coordination des opérations de cessions et de liquidations, le manque de publicité et d'appels d'offre, le caractère mitigé des modes d'évaluation des entreprises, etc. Cet état de choses entretient la sous-information qui profite bien sûr à la caste bureaucratique des administrations publiques et politiques. Pour leur part, les entrepreneurs nationaux sont dans le désarroi parce qu'ils n'ont pas toujours la bonne information sur les cessions ou les rachats des entreprises d'État. Ils sont exposés à la corruption ou aux malversations orchestrées par les fonctionnaires qui ont la charge de ces opérations.

En somme, les barrières et les faiblesses énoncées plus haut justifient la marginalisation des entrepreneurs nationaux dans la reprise des entreprises d'État. Mais cette situation est un véritable drame car elle témoigne de l'échec de la politique de promotion des petites et moyennes entreprises mise en œuvre depuis 1986.

Pire, lorsqu'on observe la stratification des petites et moyennes entreprises, celles gérées par les propriétaires-dirigeants congolais, elles sont, pour la majorité, au bas de l'échelle. Les hauteurs du secteur des PME et micro-entreprises sont désormais dominées par des entrepreneurs syro-libanais, asiatiques et ouest-africains.

La plupart des entrepreneurs congolais se disputent le bas de l'échelle avec les micro-entrepreneurs zaïrois qui sont déjà bien implantés dans la menuiserie, la maçonnerie, la couture, etc. Eu égard à une telle situation, les pouvoirs publics auraient pu mettre à profit la privatisation pour relever le défi.

Quelques propositions pour la contribution de la privatisation à la promotion des PME

La politique de promotion des PME affirme la volonté des pouvoirs publics congolais à développer une véritable classe d'entrepreneurs nationaux. Cependant la pratique de la privatisation a montré que les pouvoirs publics n'accordent que peu d'intérêt aux PME et aux micro-entreprises. Car la mise en œuvre de quelques notions stratégiques paraît indispensable pour que la privatisation contribue à la promotion des PME.

Il s'agit notamment de développer une véritable synergie entre la stratégie de privatisation et la politique de promotion des PME. Dans cette perspective, il faut envisager le développement de l'actionnariat et du partenariat, le développement de la formation entrepreneuriale, et la création d'un système d'information efficace.

La promotion de l'actionnariat

Au Congo, l'actionnariat national est très peu développé, surtout qu'il n'existe aucun dispositif visant à le promouvoir. Ici encore on peut affirmer que les opérations de privatisations présentaient une grande opportunité pour sa promotion. Dans le cadre des privatisations partielles, les pouvoirs publics devraient conserver une part minoritaire du capital de l'entreprise afin de la redistribuer, à un coût faible ou à titre symbolique, aux travailleurs, à certains fonctionnaires ou aux entrepreneurs nationaux.

En d'autres termes, l'État ne devrait pas céder tout le capital aux repreneurs étrangers. Il devrait toujours détenir une part minoritaire du capital qui serait ensuite distribuée sous la forme de petites actions aux nationaux. Il est certain que par ce moyen les pouvoirs publics auraient contribué à promouvoir l'actionnariat qui est aussi un levier indispensable pour développer l'entrepreneuriat ou le capital privé national.

En ce qui concerne la reprise de l'entreprise par les salariés, les pouvoirs publics pourraient s'inspirer de la pratique anglo-saxonne du *Leverage management buy out* (LMBO). La procédure se décompose en trois phases. Dans un premier temps est créée une société holding dont les membres du personnel intéressés par la reprise de l'entreprise doivent détenir au moins 50 % des droits de vote. Généralement, l'autre partie du capital est acquise par des banques ou des groupes financiers qui appuient la tentative des salariés et qui ne peuvent détenir plus de 49 % des parts. Au cours de la deuxième phase, le holding procède au rachat de l'entreprise, dont elle doit détenir au moins 50 % des droits de vote. Le rachat est généralement effectué grâce aux emprunts souscrits par le holding et garantis par la présence des banques. Dans un troisième temps, les dividendes remontant de l'entreprise vers le holding permettent de rembourser les emprunts.

Le législateur a assorti ces dispositions d'un certain nombre d'avantages fiscaux. C'est ainsi que la société reprise bénéficie d'un crédit d'impôt. Les cadres repreneurs peuvent déduire de leurs revenus imposables les intérêts des emprunts contractés pour procéder au rachat des actions de leur entreprise[1]. L'adaptation de cette procédure dans le contexte du Congo va assigner à l'État un rôle d'assistance ou d'encadrement très important.

Le développement du partenariat

Les pouvoirs publics congolais, sous la houlette des organismes internationaux, ont toujours prôné le développement du partenariat. Mais ils n'ont malheureusement pas mis en place un dispositif efficace pour encourager et soutenir les entrepreneurs nationaux dans leur recherche des partenaires. On sait aussi que les entrepreneurs nationaux n'accèdent que difficilement au partenariat du fait de leur faible niveau de capital, de leur bas niveau d'instruction, de leur sous-information ou de leur système de valeurs. Toutefois, la majorité des PME ou des micro-entreprises congolaises qui ont accédé au partenariat avec les entreprises occidentales ont été ravalées au rang de succursales. Cela éloigne des objectifs poursuivis par l'État dans la recherche des partenaires.

Dans ces conditions, les cessions des entreprises d'État donnent aux pouvoirs publics l'occasion de promouvoir le partenariat. En fait, à l'occasion de chaque cession, les pouvoirs publics devraient exiger que les repreneurs étrangers s'associent avec des entrepreneurs nationaux. Le respect de cette disposition devrait faire bénéficier les repreneurs étrangers ou l'entreprise ainsi créée de certains avantages fiscaux ou sociaux. Dans cette perspective, les pouvoirs publics devraient mettre en place un dispositif réglementaire ou juridique visant à encourager le partenariat. Un tel dispositif mettrait surtout en exergue les avantages auxquels devraient prétendre les repreneurs étrangers qui adhéreraient au partenariat.

La promotion de l'actionnariat et du partenariat doit être soutenue par le développement de la formation entrepreneuriale et d'un réseau d'informations économiques et financières. En effet les entrepreneurs nationaux doivent améliorer leur capacité managériale pour gérer leurs actions et assumer les exigences du partenariat.

En outre, l'actionnariat et le partenariat vont stimuler le développement de l'entrepreneuriat parce qu'ils vont contribuer à éveiller l'esprit entrepreneurial de plus d'un Congolais.

En définitive, la privatisation ne doit pas être perçue comme un simple transfert d'actifs. Mais elle est un processus qui peut permettre de passer d'une économie étatique à une économie de marché. Celle-ci est un cadre nécessaire pour la promotion des PME.

L'actionnariat et le partenariat sont deux leviers sur lesquels l'État doit jouer pour éviter que la privatisation ne renforce l'emprise des capitaux étrangers sur l'économie nationale. C'est justement cette emprise probable qui constitue une grande menace pour la promotion des PME.

(1) Les Procédures de privatisation. *Banque*, déc. 1986.

Conclusion

L'expérience du désengagement de l'État au Congo permet de tirer les leçons suivantes :

– Ce désengagement a entraîné une démission de l'État dans la mise en œuvre de sa politique de promotion des PME. Lorsqu'on sait que plusieurs PME se sont développées grâce au rôle moteur de l'État, on peut dès lors s'interroger sur l'avenir de l'entrepreneuriat congolais.

– En principe, l'État doit renforcer sa politique de soutien aux PME et micro-entreprises, en jouant le rôle d'État investisseur, et non d'État entrepreneur. À ce titre, il doit encourager véritablement le partenariat et l'actionnariat.

– Enfin, l'expérience du désengagement de l'État, et précisément des privatisations, montre qu'au niveau national l'État est le seul acteur capable d'investir dans les secteurs à forte intensité capitalistique. Son retrait autorise automatiquement l'assaut du capital étranger dans ces secteurs. À moins de développer l'actionnariat et le partenariat.

Références

1. Caverivière M. (1991). Les privatisations des entreprises publiques au Sénégal. *Revue congolaise de droit*, n°7/8.
2. Cenages (1989). *Rapports sur les audits des entreprises d'État dans le cadre du PAES.*
3. Debene M. (1991). Le désengagement de l'État dans les pays en voie de développement. *Revue congolaise de droit*, n°7/8.
4. Devauges R. (1977). *L'Oncle, le N'Doki et l'Entrepreneur, la petite entreprise congolaise à Brazzavile*. ORSTOM, Paris.
5. Jacquemot P. (1988). La désétatisation en Afrique subsaharienne : Enjeux et perspectives. *Revue Tiers-Monde*, T XXIX, n°114, avril-juin.
6. Mokoko R. (1991). Portée et limites du désengagement au Congo. Communication au *Séminaire sur la réforme des entreprises publiques en Afrique francophone* organisé par la Banque mondiale avec la collaboration du Cenages, du 21 janvier au 01 février, Brazzaville.