



## *Résumé de* **Améliorer l'Efficacité du Gouvernement dans la Promotion des Micros, Petites et Moyennes Entreprises (PME/PMI) en Afrique du Sud.**

Depuis le début des années 1990, l'Afrique du Sud a réalisé beaucoup en termes de stabilité macro-économique, d'amélioration du climat des affaires et de développement des mesures d'appui industriel, particulièrement au sein de la « première économie »<sup>1</sup>. La croissance, qui s'était stabilisée à 2.9 % au cours de la décennie précédente, a repris récemment et est de 4.5 % en 2004, 4.9 % en 2005 et 4.7 % en 2006<sup>2</sup>. Cependant, une forte inégalité économique issue du legs historique persiste toujours et se reflète dans un taux de chômage estimé entre 26 % et 40 %, ce qui fait de la création d'emplois une véritable priorité pour le pays.

Selon une évaluation récente du DCI<sup>3</sup>, les petites entreprises représentent 98 % du nombre total de sociétés et emploient 55 % de la main-d'œuvre du pays, contribuant approximativement à 42 % de la masse salariale totale. Les petites sociétés, représentent environ 35 % du PIB.

Le Gouvernement est conscient de l'importance du secteur des PME/PMI et a activement essayé de soutenir sa croissance par l'établissement d'une structure complète d'appui incorporant un certain nombre de programmes et d'institutions. Cependant, la croissance et les performances du secteur n'ont pas été proportionnelles - jusqu'ici - aux efforts et aux investissements mis en œuvre.

L'objectif de cette étude était d'observer l'impact de facteurs clés sur le secteur des PME/PMI, d'évaluer si les appuis ont effectivement ciblés les principales contraintes en jeu, s'ils ont été fournis efficacement et s'ils ont eu l'impact souhaité, et enfin d'analyser la nature des barrières auxquelles doivent faire face les petites sociétés dans leurs efforts d'intégration économique globale. Pour cette raison, l'étude se focalise sur l'identification des contraintes liées au climat des investissements, l'impact économique de leur mise en œuvre et les défis de compétitivité qui devraient être surmontés pour réaliser cette intégration.

Pour effectuer cette évaluation, l'étude adopte l'approche suivante:

- Une enquête auprès des PME/PMI, utilisant un questionnaire de base identique à celui d'une évaluation du climat des investissements ;
- Une analyse de la manière dont les agences gouvernementales ont mises en œuvre les aides en menant des entretiens, des revues d'évaluation des impacts et une petite enquête auprès des bénéficiaires du programme afin d'évaluer la demande ;
- Une évaluation, par l'analyse des chaînes de valeurs de quelques sous-secteurs représentatifs, du potentiel d'intégration des PME/PMI dans de plus grandes chaînes d'approvisionnement.

<sup>1</sup> Première et Deuxième économie: La deuxième économie en Afrique du Sud est habituellement définie comme étant les affaires informelles et les micros/petites entreprises qui appartiennent en grande partie historiquement à des groupes sociaux désavantagés; la première économie est définie comme étant les autres petites et moyennes sociétés et les grandes.

<sup>2</sup> EUI, Rapport Pays, Avril 2006. Projection.

<sup>3</sup> Département du Commerce et de l'Industrie (DCI) 2003: « Stratégie Nationale pour le Développement et la Promotion des Petites Entreprises en Afrique du Sud », Pretoria, Afrique du Sud

## Les besoins en aides publiques des PME/PMI.

L'enquête auprès des micro entreprises permet de dessiner une image claire des contraintes auxquelles doivent faire face ces entreprises et l'appui qui devrait être fourni pour améliorer leur compétitivité et leur viabilité. A cette fin, cette enquête a été menée auprès d'entreprises de moins de 10 employés, sur des questions clés liées au climat des investissements, comme le coût de la pratique des affaires, l'environnement réglementaire, le marché du travail, le secteur financier ainsi que sur leur connaissance et leur participation aux divers systèmes d'incitation/aide en faveur des PME/PMI.

*Les conclusions de l'enquête auprès des micro entreprises ont révélé des résultats quelque peu différents:* les sociétés indiquent être relativement plus préoccupées par *l'accès au financement et aux infrastructures* (accès aux transports, à l'électricité, à l'espace d'affaires et à la terre). L'enquête a aussi révélé que les micros entreprises n'ont en général pas été très bien intégrées dans de plus grandes chaînes d'approvisionnement, et dans le secteur formel. Seulement 2 % de leurs ventes allaient vers de plus grandes sociétés ou agences gouvernementales et seulement 8 % à d'autres petites sociétés et intermédiaires commerciaux. Les firmes ont aussi indiqué être en peu informées des divers programmes d'appui offerts par le Gouvernement, et ceci malgré le fait que 75 % des managers ont indiqués être très intéressés par un appui pour le développement des compétences et la formation des employés.

## La mise en place des programmes d'appui.

**Une revue de onze programmes gouvernementaux**, visant à supporter les petites entreprises au niveau de la gestion, de l'assistance technique ou encore l'aide financière, a été menée. Le montant du financement public de ces programmes varie de 30 millions de rand par an (4 millions \$ US) dans le cadre du programme Ntsika LBSC à 2 milliards de rand par an (300 millions \$US) pour le programme SMEDP.

Ces programmes sélectionnés représentaient une section transversale des divers types d'aides du secteur public. **Les critères initiaux de sélection** étaient que les programmes (a) soient dirigés vers les PME/PMI, (b) soient représentatifs des types d'appui et (c) soient, si possible, centrés tant sur un niveau national que provincial. Dans les faits, la plupart des programmes choisis se situaient au niveau national. Seulement deux étaient locaux, dont un, qui était en réalité le projet local d'une organisation nationale.

Les programmes ont été évalués sur la base d'un ensemble commun de critères (leurs résultats, leur résultat, leur rapport

cout- efficacité et les performances). Afin d'être en mesure de comparer les différents programmes, un système de notation a été mis en place pour évaluer chacun des critères :

*Les résultats de cette évaluation sont mitigés.* Les meilleurs programmes ont affiché une combinaison de logique économique appropriée, de bonnes performances des entreprises aidées, de retombées économiques probables et d'activité raisonnable et efficace. Les programmes plus faibles en termes de logique et de capacité opérationnelle étaient principalement ceux qui ont mis en œuvre des critères de sélection excessivement vagues, ceci ayant eu un impact conséquent sur les résultats économiques.

*Les leçons essentielles:* (a) un problème général est apparu, celui de programmes trop ambitieux voire trop complexe, manquant de ciblage et de duplication des efforts. Dans nombre de cas, il aurait été mieux de se concentrer sur quelques projets couronnés de succès et de les utiliser comme modèles plutôt que d'en tenter un trop grand nombre à la fois et ce de manière trop hâtive. (b) Il apparaît aussi un problème continu de *fardeau administratif excessif*, tiré en partie du besoin de créer des garanties contre l'abus de fonds publics. Ceci a aussi mené à l'affectation d'une part considérable du temps des gestionnaires pour les demandes d'éligibilité, ce qui a ainsi favorisé l'utilisation de consultants et de facilitateurs pour aider les firmes à remplir les formulaires, ceci ayant bien évidemment un coût. (c) En termes d'*impact économique*, les résultats n'étaient pas très positifs. Les programmes avaient souvent tendance à s'auto justifier à travers le temps, leurs outputs étant confondus avec leur impact. (d) De même il n'y avait pas assez de temps pour un **apprentissage adéquat**. Ainsi, beaucoup de programmes ont échoué à éviter certains des écueils pour lesquels ils avaient été conçus tels; une certaine tendance à être tirés par leur propre offre, l'utilisation d'approches standardisées en termes d'assistance aux entreprises, une isolation accrue vis-à-vis d'agences similaires au lieu de collaborer avec elles. *Rétrospectivement, il aurait été sans doute mieux de se concentrer sur quelques programmes modèles et une réduction du nombre de programmes.*

*Coûts et Avantages du point de vue des utilisateurs.* Les résultats d'une petite enquête auprès de 23 des sociétés bénéficiaires, fournissent une perspective sur ces programmes. Les conclusions sont les suivantes: (a) La plupart des sociétés ont exprimé leur préoccupation concernant *l'accessibilité et la bureaucratie induite* ; (b) *un manque de connaissances détaillées de ces programmes avant les demandes*; (c) *un manque de communication concernant ces programmes* (c'est-à-dire

qu'elle a lieu via le bouche à oreille au lieu que ce soit par la radio ou la télévision); (d) *note plus positive, quand les sociétés ont vraiment eu accès aux programmes elles ont généralement été satisfaites des résultats en termes d'impact sur leur performances*; (e) La plupart des entreprises ont exprimé leur volonté de payer pour les services subventionnés par ces programmes, ce qui laisse penser que les niveaux de subvention pourraient vraisemblablement être réduits sans pour autant avoir un impact négatif sur les résultats de ces programmes.

## L'analyse des chaînes de valeurs.

*L'analyse des chaînes de valeur a été menée pour identifier les opportunités d'intégration des PME/PMI et de l'aide publique dans ce domaine.* Cette analyse s'est concentrée sur les trois sous-secteurs qui avaient été les cibles d'appui de programmes gouvernementaux et/ou avaient un potentiel d'emploi de prime abord significatif.

**Chaîne coton/vêtements:** L'industrie textile et du coton représente plus de 200,000 emplois directs et indirects. Cette industrie a initialement grandi sous protection tarifaire, avec une production historiquement guidée par la demande intérieure, les exportations n'ayant constitué qu'environ 6 % de la production domestique pendant les années 1970. Les investissements asiatiques pendant les années 1980 ont contribué à revivifier le secteur, et presque les deux tiers des investissements actuels dans l'industrie textile sont de sources étrangères *L'industrie a subi une mutation structurelle suite à la libéralisation commerciale des années 1990, avec une baisse dans la filature de coton et la fabrication de tissu, et une réorientation de la production de vêtements pour les marchés d'exportations* (la part des exportations en pourcentage de la production a crû de 4 % en 1990 à 21 % en 2001). Le secteur des vêtements et de l'habillement est très largement diversifié, *produisant ainsi 38 catégories différentes de sous-produits à l'exportation* vers les Etats Unis selon la classification de l'AGOA. *Cependant, la concurrence intense de la Chine, post-AMF, dans le domaine des biens de base* (comme les T-shirts) a fortement érodé ce marché.

Toutes les étapes de base de la chaîne de valeur du sous-secteur, de la culture du coton à la production d'habillement, sont présentes dans le pays. *Les points d'entrée viables pour les petites et micro entreprises semblent exister surtout aux deux extrêmes de la chaîne: c'est-à-dire la culture du coton et la production de vêtements, particulièrement à des fins de production de haute qualité. L'industrie est en effet contrainte de se restructurer* face à la concurrence intense de fournisseurs globaux, ce qui déplace son marché vers des

niches hauts de gamme, où l'Afrique du Sud a le plus grand avantage comparatif. *Cependant, la capacité à profiter de ces points d'entrée dépendra de l'aptitude à aborder les contraintes de compétitivité.*

L'analyse des chaînes de valeurs révèle qu'au départ de la chaîne d'approvisionnement, *l'économie de production du coton est fortement différenciée selon qu'il s'agisse de terres irriguées ou non irriguées*, le rendement de ces dernières étant une fraction de celui des premières et la qualité du coton produit différant aussi fortement. En effet, la qualité du coton en provenance des terres irriguées est parmi les meilleures au monde, cela permettant de pratiquer des prix forts et fournissant des opportunités pour étendre l'industrie. Les terres non irriguées sont surtout occupées par des petits cultivateurs qui dans de nombreux cas ont le potentiel pour améliorer leur rendements et leur marges de production de se connecter à des réseaux d'irrigation s'étendant déjà aux fermes voisines dans de nombreux cas, mais qui se heurtent à des contraintes du fait de la propriété commune de la terre.

*L'analyse a aussi identifié certaines inefficacités spécifiques* ayant un impact sur la compétitivité à chaque étape du processus. En particulier, *les étapes de l'égrenage, du textile, et des vêtements* sont affectées par de fortes dépenses administratives, qui reflètent les relativement hauts salaires du management et certains avantages qui sont un legs du temps passé. En même temps, *la structure des coûts salariaux* est également élevée par rapport aux coûts et à la productivité dans les pays concurrents: un legs de la structure syndiquée du marché du travail du secteur formel.

*Sur ce marché mondial très compétitif, la survie de l'industrie dépendra de sa capacité à accroître significativement la productivité et à contenir les coûts, pendant qu'elle se déplacera vers des segments plus spécialisés du marché.*

**Pièces détachées pour l'automobile:** (Couvertures de sièges en cuir, pièces métalliques,...). Le secteur automobile en Afrique du Sud a subi une transformation forte au début des années 1990, délaissant l'abri de la protection tarifaire pour une intégration plus grande sur le marché international. Sous l'impulsion du MIDP, le secteur est devenu significativement exportateur, bénéficiant d'économies d'échelle et d'une efficacité accrue, il employait environ 263,000 ouvriers directement et indirectement en 2004.

L'industrie des pièces détachées a suivi une expansion en parallèle de l'industrie automobile, contribuant à 60 % des exportations de cette industrie (1.56 milliards de dollars en 2004).

Le MIDP voulant favoriser la compétitivité des firmes, des remises compensant l'impact de droits à l'importation

furent mises en place (certificats de remises sur importation, allocation hors taxes et allocation d'actif productif). *Ces mécanismes ont certes permis la réponse souhaitée de l'offre mais ces mécanismes eux-mêmes ont aussi produit quelques anomalies*, tous les intervenants de la chaîne de valeur n'en bénéficiant pas de la même manière. De plus, les subventions implicites dans ces mécanismes étaient non seulement fortes, mais ont aussi échouées à générer une véritable amélioration de la productivité des firmes.

Concernant *les couvertures de sièges en cuir*, la structure du marché a empêché les fabricants de composants de se positionner à l'extérieur des chaînes d'approvisionnement de l'OEM. L'OEM a maintenu un contrôle étroit via la création de plates-formes de produit spécifiques qui rendaient difficile pour les petits producteurs de changer facilement de clients alors que la chaîne d'approvisionnement se déplace vers une intégration toujours plus grande au niveau mondial.

*Les opportunités pour les producteurs des PME/PMI existent à l'étape de la couture/assemblage*, surtout dans la sous-traitance pour de plus gros fabricants de sièges (la plupart d'entre eux fournissent aussi les marchés exports via l'OEMS). Au bas de la chaîne, le marché est dominé par six grandes tanneries ; celles-ci peuvent fournir la demande totale en cuir de qualité suffisante pour la fabrication de couverture de siège, et sont aussi capables d'exercer un certain degré d'influence sur le marché.

L'analyse a aussi révélé des *inefficacités* dans la production à l'étape de l'assemblage, où l'utilisation de machines à coudre partiellement motorisées aboutit à un relativement haut taux de défauts de fabrication par rapport à des concurrents comme la Chine ou l'Inde. Cela implique par conséquent des coûts de productions plus élevées, qui sont encore accrus par des coûts du travail assez élevés et une productivité moindre. Ce qui signifie qu'il existe un véritable besoin d'investissements dans la formation. Lorsqu'il est ajusté par l'efficacité du travail, *on constate que le coût réel du travail pour les fabricants de composants en l'Afrique du Sud semble être quatre fois plus élevé qu'en Chine*. L'incidence du *coût du transport* est aussi importante étant donné que le produit fini doit être expédié vers les marchés européens (surtout l'Allemagne) par frêt aérien. Cependant, les aides du MIDP compensent en grande partie l'inconvénient géographique de l'Afrique du Sud sur ce plan.

Concernant les balles en acier forgé pour les crochets d'automobiles, la chaîne de valeur implique un processus relativement simple, ce qui semble permettre de prime abord une plus grande participation des petits producteurs. *L'Afrique du Sud a une capacité de fabrication de 39,000 tonnes métriques par an, ce qui n'est qu'une fraction de celle l'Inde*

*(800,000 tonnes), mais qui suffit aux besoins de la consommation domestiques*. Les matières premières constituent le principal coût, une combinaison de structure du marché et de mise en œuvre de remises venant du MIDP ont abouti à un relativement haut coût de l'acier. Une conséquence du fait que les marges sont serrées est que les fabricants ont peu de motivation à investir dans des méthodes de production plus intensives en capital. L'utilisation de méthodes à forte intensité de main-d'œuvre donne de forts taux de rejet. Cependant, il existe un marché robuste en Afrique du Sud capable d'absorber une production de qualité inférieure pour ce produit.

## Conclusions et Recommandations.

Les éléments suivants sont les principales leçons issues de cette étude :

- Il faut améliorer l'efficacité des programmes de soutien aux PME/PMI par des mesures telles que la consolidation et la rationalisation de programmes, et une gestion indépendante confiée au secteur privées sous surveillance de l'Etat ;
- Il est nécessaire de promouvoir l'esprit d'entreprise et de renforcer les liens entre entreprises, en aidant à élaborer des instruments appropriés et en permettant un meilleur accès au financement (aussi énoncé comme étant une contrainte majeure dans les enquêtes « climat des investissements ») ;
- Les critères de sélection des bénéficiaires doivent être conçus afin de se focaliser simplement sur les avantages publics additionnels et potentiels des projets. Refocaliser la sélection sur les petites sociétés, qui en réponse accroîtront vraisemblablement leur investissement et leur production, permettrait de réduire la charge de travail et le personnel de ces mécanismes d'appui serait davantage apte à faire des vérifications, contrôles et gérer les demandes.
- L'utilisation de consultants et d'aides pour remplir les demandes devrait être encadré de manière à ajouter de la valeur, en améliorant l'octroi des subventions/dons et en accélérant le processus.

Dans une perspective de productivité et de compétitivité, le besoin en développement des compétences et formations de qualité sont des priorités à moyen terme pour tous les secteurs et institutions concernés. Ceci passe par un fonctionnement plus efficace des mécanismes existants et implique de se concentrer sur quelques initiatives spécifi-

ques comme le plan d'apprentissage, et la réforme de la taxe sur les formations.

D'autres recommandations sont des mesures pour promouvoir les liens entre les secteurs formels et informels, une meilleure intégration avec les objectifs de compétitivité, d'innovation et de croissance.

---

Cette note fait partie d'une série de résumés issus du travail du Département Afrique, Unité Développement du Secteur Privé. Elle est basée sur le rapport: "*South Africa – Enhancing the Effectiveness of Government in Promoting Micro, Small, and Medium enterprise*".

Pour plus d'informations, veuillez visiter le site, [www.worldbank.org/afr/aftps](http://www.worldbank.org/afr/aftps).