

PNABS-512
1-1-1-1

**PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AUX MARCHES PUBLICS POUR
LES PETITES ENTREPRISES RWANDAISES**

REPUBLIQUE DU RWANDA

Elaboré pour :

**L'Agence Américaine pour le Développement International
Kigali, Rwanda**

Dans le cadre d'une sous-traitance à :

**LABAT-ANDERSON INCORPORATED
2200 Clarendon Boulevard, Suite 900
Arlington, Virginia 22201
(703) 525-9400**

Elaboré par :

R. Axel Magnuson

Traduit par :

Marguerite M. Davis

Le 15 janvier 1990

LAI
**LABAT-ANDERSON
INCORPORATED**

**PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AUX MARCHES PUBLICS POUR
LES PETITES ENTREPRISES RWANDAISES**

REPUBLIQUE DU RWANDA

Elaboré pour :

**L'Agence Américaine pour le Développement International
Kigali, Rwanda**

Dans le cadre d'une sous-traitance à :

**LABAT-ANDERSON INCORPORATED
2200 Clarendon Boulevard, Suite 900
Arlington, Virginia 22201
(703) 525-9400**

Elaboré par :

R. Axel Magnuson

Traduit par :

Marguerite M. Davis

Le 15 janvier 1990

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
SOMMAIRE	ii
I. DELOPPMENT DU SECTEUR PRIVE ET PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AUX MARCHES PUBLICS POUR LES PETITES ENTREPRISES	1
1.1 Contraintes au développement du secteur privé	1
1.2 Buts d'un Programme d'accès spécial aux marchés publics	1
1.3 Limitations dans la conception d'un Programme d'accès spécial	2
II CRITERES DE REUSSITE D'UN PROGRAMME D'ACCES SPECIAL	3
III. UN PROGRAMME D'ACCES SPECIAL POUR LES PETITES ENTREPRISES RWANDAISES	3
3.1 Règlements limitant l'accès des entreprises aux marchés publics	4
3.2 Critère de certification : "Entreprises au seuil du plein développement"	5
3.3 Ciblage des sous-secteurs d'activité	6
3.4 S'assurer qu'un programme d'accès spécial est possible du point de vue juridique	8
3.5 Assurer des niveaux de coordination pour les services d'assistance aux entreprises du programme	9
IV. LE PROCESSUS D'ACCES SPECIAL	12
4.1 Certification pour la participation	12
4.2 Sollicitation des appels d'offres	12
4.3 Elaboration des offres	13
4.4 Adjudication	13
4.5 Assistance après adjudication du marché	13
4.6 Entreprises devenues compétitives	13
ANNEXE A : LE PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AMERICAIN ET LES PROBLEMES DE CONCEPTION D'UN TEL PROGRAMME AU RWANDA	14
ANNEXE B : PARAMETRES DE CONCEPTION	17
ANNEXE C : BIBLIOGRAPHIE	20
ANNEXE D : LISTE DES PERSONNES CONTACTEES	21

SOMMAIRE

Le Rapport du Programme d'Accès Spécial aux Marchés Publics pour les Petites Entreprises Rwandaises est présenté à la mission de l'USAID/Rwanda et au Gouvernement du Rwanda par LABAT-ANDERSON INCORPORATED. Ce rapport donne une évaluation et une description détaillées du Programme d'Accès Spécial dont l'exécution serait opportune et faisable au Rwanda.

DONNEES DE BASE

Le Gouvernement du Rwanda et l'USAID/Rwanda ont signé en Septembre 1985 l'Accord de Subvention du Programme de Soutien à la Réforme de la Politique Industrielle et de l'Emploi (PRIME). L'objet du Programme PRIME est d'apporter un soutien au Gouvernement du Rwanda (GDR) pour faire les ajustements structurels et les changements de politique nécessaires afin de stimuler la production et l'emploi dans le secteur industriel, en particulier dans le sous-secteur des Petites et Moyennes Entreprises (PME).

En tant qu'élément du programme PRIME, le GDR et l'USAID ont considéré plusieurs propositions ayant pour but d'identifier les politiques et les programmes susceptibles de soulager certaines des contraintes majeures auxquelles font face les PME Rwandaises et d'améliorer le climat économique.

Cette étude, qui répond à l'une de ces propositions, se concentre sur l'évaluation de la faisabilité d'élaboration et de mise en place d'un Programme d'Accès Spécial pour les PME Rwandaises. Le processus de passation des marchés fut tout d'abord examiné afin d'évaluer le potentiel de participation des petites entreprises. Sur la base des constatations, il fut déterminé si un programme d'accès spécial pour promouvoir les PME se justifiait, et comment ce programme pourrait être mis sur pied. Plus particulièrement, les tâches ci-après furent réalisées : 1) Analyse du rapport d'équipe PRIME/MINIMART; 2) Analyse de la capacité et de l'organisation des PME Rwandaises et évaluation de leur potentiel à satisfaire le GDR et les besoins d'approvisionnement des Projets, et les conditions en ce qui concerne les produits; 3) détermination des domaines qui sont les plus prometteurs et les produits auxquels on devrait donner priorité dans le cadre des marchés publics; et 4) proposition de mécanismes et procédures pour la mise en place d'un Programme d'Accès Spécial pour les PME.

La consultation fut effectuée à la demande de l'USAID/Rwanda par Monsieur R. Axel Magnuson pour le compte de LABAT-ANDERSON INCORPORATED. M. Magnuson a examiné des documents, interviewé des personnes clés au Rwanda, et élaboré ce rapport final. La consultation s'est effectuée au Rwanda du 3 au 21 décembre 1989. Une période de temps supplémentaire s'est avérée nécessaire aux Etats-Unis pour préparer et traduire le rapport final.

SOMMAIRE DU RAPPORT

Ce rapport débute par un exposé d'ordre général sur le développement du secteur privé et un programme d'accès spécial pour les petites entreprises au Rwanda. Un examen des critères de réussite d'un tel programme suit cet exposé. Le chapitre suivant décrit en détail le Programme d'Accès Spécial proposé pour le Rwanda. La dernière partie examine le processus d'accès spécial ainsi que les procédures générales de mise en oeuvre. Les Annexes A et B examinent le Programme américain d'Accès Spécial et les paramètres de conception à prendre en considération pour établir le Programme d'Accès Spécial pour les Petites Entreprises Rwandaises.

Conclusions-Recommandations

Un programme limité d'accès spécial pour les petites entreprises est faisable dans le cadre de la législation rwandaise en vigueur et avec peu de modification des dispositions institutionnelles en place. Le programme proposé est construit sur le processus en vigueur de passation des marchés du GDR. Il ajoute deux éléments, à savoir :

- o Un programme d'approvisionnement concurrentiel spécial qui limite la concurrence aux petites entreprises désavantagées certifiées pour le programme.
- o Un programme d'assistance conseil de suivi aux entreprises fournissant des biens ou des services à l'Administration.

Etant donné que seules les entreprises officiellement enregistrées et les associations à but sans bénéfice comme les coopératives peuvent présentement participer au programme d'approvisionnement du GDR, la participation doit tout d'abord être limitée aux petites entreprises et coopératives, formelles mais autrement désavantagées. Le critère de certification devrait englober des mesures qui indiquent un accès limité des petites entreprises à la formation, au crédit et à l'assistance conseil.

Le processus de passation des marchés resterait fondamentalement inchangé sauf que les Ministères des Finances et de l'Industrie seraient chargés d'identifier les entreprises habilitées à participer à une concurrence restreinte ou à des marchés de gré à gré en ce qui concerne des marchés convenant à la participation de petites entreprises. L'autre caractéristique unique du processus consiste en ce que les entreprises y participant seraient autorisées à chercher des partenaires conjoints qui les aideraient dans la préparation des offres et par la suite offriraient une assistance conseil en matière de production et de gestion.

Le processus de passation des marchés publics est surtout utilisé pour apporter des compétences de développement économique aux entreprises participant. Un programme d'accès spécial sans assistance technique connexe n'est pas un outil utile pour développer les compétences des petites et moyennes industries. Il s'agit d'entreprises qui ne possèdent pas en

premier lieu de compétences en matière de production, d'aptitudes de gestion et de ressources financières pour rivaliser effectivement sur les marchés privés et publics.

Pendant la durée du programme, les entreprises participant bénéficieraient de conseils techniques provenant de diverses sources:

- o Du Ministère de l'Industrie et de l'assistance technique au niveau des projets par l'intermédiaire de SERDI, EWACU, Technoserve ou du Programme PRIME.
- o Des firmes de consultation privées qui offriraient leurs prestations selon les besoins.
- o Des partenaires d'entreprises conjointes qui apporteraient leur expertise en matière de production et de gestion au titre de leur participation au contrat conjoint.

Cet ensemble de dispositions ne demanderait qu'un minimum de modifications des systèmes administratifs existants. Vu qu'il reposera fortement sur les ressources du secteur privé, il ne demandera aucune extension ultérieure des services de l'Administration.

La faisabilité de ce programme sera largement déterminée par deux facteurs, à savoir :

1. Une confirmation légale que les changements proposés de la législation sur les marchés publics permet ce type de concurrence restreinte que demande ce programme. Un examen de la législation existante semble permettre ce type de programme.
2. Un accord sur une disposition institutionnelle qui donnerait le type d'assistance conseil nécessaire pour l'aspect qui a trait au développement de ce programme. Les dispositions administratives actuelles et les programmes d'assistance technique existants, seuls, ne constituent pas une base suffisante pour fournir une assistance conseil. Le gouvernement devra considérer l'utilisation de sources supplémentaires d'assistance technique au sein du secteur privé local.

I. DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE ET PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AUX MARCHES PUBLICS POUR LES PETITES ENTREPRISES

Des analyses du cadre économique au Rwanda confirme qu'il existe un vaste marché public (cf. Bibliographie, Annexe C). Les analyses indiquent également qu'une certaine partie de ce marché peut être desservie par les plus petites entreprises rwandaises existantes. Le rôle de ces entreprises sur les marchés privés et publics peut être accru si on leur fournit une assistance technique et économique pendant la période au cours de laquelle elles ont passé contrat pour fournitures de biens et de services. Un programme d'accès spécial aux marchés publics serait en mesure d'apporter ce coup de pouce dans la voie de l'expansion de quelques PME présélectionnées. Il s'agit toutefois de contraintes importantes sur le milieu économique, contraintes qui définissent certains des paramètres de conception du programme.

1.1 Contraintes au développement du secteur privé

Un certain nombre de facteurs du milieu économique dans son ensemble rendent difficile le développement du secteur privé au Rwanda. Les niveaux de la technologie de production, les compétences en matière de gestion et la petite taille des marchés sont des contraintes actives qui constituent les principaux éléments de conception de tout programme d'assistance. Dans le cas du Rwanda, un certain nombre de politiques et de procédures gouvernementales aggravent un milieu économique déjà difficile. Parmi les principales, on peut citer les procédures complexes d'enregistrement des entreprises, une structure fiscale régressive et des politiques de crédit qui en fait limitent crédits et garanties aux entreprises "formelles". L'Annexe B, Paramètres de conception, donne de plus amples détails sur ces contraintes.

1.2 Buts d'un programme d'accès spécial aux marchés publics

Malgré ces limitations, un programme d'accès spécial aux marchés publics pour les petites entreprises possède des caractéristiques susceptibles de contribuer grandement au développement du secteur privé au Rwanda. Le programme proposé a une structure qui cherche à utiliser les marchés publics pour développer les capacités concurrentielles des entreprises. Il est important de comprendre que le programme va au-delà de donner un simple accès spécial et élargi à la passation de marchés publics.

L'objectif d'un programme d'accès spécial est de créer des emplois et d'accroître les niveaux de revenus de ceux qui détiennent ou qui sont employés par les entreprises participant au programme. Au niveau de l'économie nationale, l'objectif est d'étendre l'emploi hors du secteur primaire de l'économie à des industries ayant une valeur ajoutée supérieure.

Le but d'un programme d'accès spécial est de permettre aux entreprises existantes d'être plus concurrentielles sur le marché du secteur privé. Elles deviennent plus concurrentielles

grâce à des améliorations de leurs compétences techniques et économiques et grâce à une amélioration de leur situation financière. Un programme d'accès spécial est conçu pour aider les entreprises à atteindre ces objectifs.

Le programme d'accès spécial se compose de deux parties, un accès élargi aux marchés et des conseils techniques.

L'Administration permet un accès élargi au secteur des marchés publics et une formation ciblée aux entreprises pendant une période fixe de participation au programme alors qu'elles lui fournissent sous contrat des biens ou des services. Les entreprises y participant sont inscrites au programme pour un nombre d'années préfixé et doivent progressivement réduire le pourcentage de leur chiffre d'affaires provenant de marchés passés avec l'Administration dans le cadre du programme.

Une fois leur participation certifiée, elles peuvent alors bénéficier d'une gamme de services :

- o Assistance financière sous forme de prêts d'assistance au développement et avances sur règlements de marchés. L'assistance peut être donnée dans les domaines de la production, de la formation en gestion ou de prestations consultatives. Cette assistance peut aussi s'étendre au niveau du cautionnement.
- o Les services de formation et consultatifs sont fournis selon les besoins par des firmes de formation et de consultation du secteur privé, des partenaires d'entreprises conjointes ou les services conseils du gouvernement.

1.3 Limitations dans la conception d'un programme d'accès spécial

Les mêmes facteurs qui rendent si difficile tout progrès dans le domaine économique général rendent l'accès aux marchés publics quasi impossible pour presque toutes les entreprises du secteur privé.

La contrainte la plus importante quant à l'accès aux marchés publics consiste en ce que seules les entreprises ou les coopératives déjà "officiellement" enregistrées peuvent y participer. Une conclusion importante de cette étude, donc, est qu'un programme d'accès spécial pour les petites entreprises devrait démarrer seulement avec les entreprises qui sont déjà enregistrées et par conséquent légalement autorisées à participer aux marchés du secteur public.

Les limitations de conceptions alternatives sont claires. Attendre un changement de la législation qui ouvrirait ces marchés aux entreprises du secteur informel reporterait à une date indéterminée le démarrage du programme étant donné que les agents de l'Administration considèrent que les conditions d'enregistrement actuelles sont fondamentales pour garantir la réussite du programme de passation des marchés.

En outre, aider les entreprises à se conformer au processus d'enregistrement actuellement en vigueur et aux diverses formalités connexes demanderait également un programme d'assistance en gestion très intensif. La capacité du gouvernement de créer un tel programme est limitée. Ainsi, tout programme d'accès spécial doit en premier lieu être conçu de sorte qu'il tienne compte des règlements existants et des compétences administratives en cours.

II. CRITERES DE REUSSITE D'UN PROGRAMME D'ACCES SPECIAL

Un programme d'accès spécial aux marchés publics permet le développement vu que son objectif est de mener les entreprises à un niveau de compétence qui leur permettra de rivaliser plus efficacement sur le marché du secteur privé. L'accès spécial aux marchés publics est simplement un moyen pour atteindre cet objectif.

En conséquence, la réussite du programme doit être mesurée de deux façons.

- o Premièrement, il doit aider les entreprises à accroître le volume de leurs affaires sans créer un degré élevé de dépendance envers un accès privilégié aux marchés publics.
- o Deuxièmement, il doit fournir au gouvernement biens et services respectant des niveaux de qualité et une fiabilité de livraison, qui ne soient ni plus onéreux ni moins fiables qu'ils ne le seraient s'ils étaient fournis par des firmes concurrentielles.

Ce dernier point est tout autant important pour la viabilité institutionnelle du programme qu'il ne l'est pour le bon fonctionnement des services gouvernementaux approvisionnés par le biais du programme d'accès spécial. Comme nous le verrons plus loin dans la description détaillée du programme, le critère de conception joue un rôle important dans la conception d'un programme d'accès spécial au Rwanda. La conséquence la plus importante de ce critère consiste en ce que la participation au programme doit être limitée à un nombre d'entreprises pouvant être suffisamment contrôlé pour garantir qualité et délais de livraison.

III. UN PROGRAMME D'ACCES SPECIAL POUR LES PETITES ENTREPRISES RWANDAISES

Un tel programme est faisable au Rwanda. Il existe toutefois des limites quant à l'étendue du programme pouvant être réalisé au Rwanda. Pour des raisons à la fois juridiques et administratives, il ne peut desservir qu'un nombre déterminé d'entreprises. Notre analyse indique qu'actuellement un tel programme ne peut s'appliquer à toutes les entreprises mais peut aider celles qui ayant déjà atteint un "seuil" de développement procèdent sur la voie de la croissance. Il s'agit d'entreprises privées et de coopératives.

Le concept de ce programme est simple. Les entreprises qui possèdent les qualités requises selon le critère établi pour le programme sont habilitées à y participer. Le gouvernement donne un accès élargi aux marchés publics à des entreprises présélectionnées remplissant les conditions requises pour des marchés particuliers. Une formation dans les domaines de la production et de la gestion leur est fournie pendant leur participation au programme alors qu'elles fournissent des biens et des services à l'Administration. Cette assistance conseil peut être fournie soit par des projets existants approuvés par le gouvernement soit directement par des firmes de consultation privées.

Cinq points doivent être examinés pour comprendre les limites imposées à cette conception par les cadres juridique, administratif et économique du Rwanda.

3.1 Règlements limitant l'accès des entreprises aux marchés publics

La législation en vigueur interdit les entreprises du secteur informel et non enregistrées à participer aux marchés publics. Cet effort de la part du gouvernement de contrôler la qualité de ses fournitures doit être prise en compte dans la conception du programme. Par conséquent, dans la phase initiale de ce programme, deux groupes cibles ont été identifiés comme participants potentiels :

- o Les petites et moyennes entreprises (PME).
- o Les coopératives qui regroupent les plus petits producteurs.

Au fur et à mesure que ces conditions requises deviennent plus souples, la participation d'un nombre plus élevé d'entreprises peut être considéré.

La logique de cette approche est basée sur les conditions et les règlements en vigueur. Le programme actuel de passation des marchés publics est centralisé au Ministère des Finances pour ce qui est du budget récurrent et au Ministère du Plan pour ce qui est du budget d'investissement. Les commandes au-delà d'un certain montant sont passées par le Ministère de tutelle au Ministère des Finances où la demande d'achat est d'abord comparée au budget de ce Ministère. Elle passe ensuite par l'un des trois types de passation : appel à la concurrence, concurrence restreinte, marché de gré à gré. Les commandes au-dessous d'un certain montant peuvent être passées directement par l'Administration. Le montant de ces petites commandes n'est pas précisé dans le rapport PRIME.

Afin de pouvoir participer au processus de passation des marchés publics, une entreprise doit être enregistrée en bonne et due forme, qu'elle soit à but bénéfice ou à but sans bénéfice, comme indiqué à l'Annexe B de ce rapport.

Ce processus se compose d'un certain nombre d'approbations distinctes allant de la certification que l'entreprise est en règle avec le fisc, et est par conséquent enregistrée en qualité d'entreprise, aux certificats d'enregistrement du Ministère du Commerce et de la Chambre de Commerce.

Etant donné ces restrictions légales, il y a des limites quant aux types d'entreprises pouvant participer à un programme en faveur des PME. Deux groupes cibles ont été identifiés comme participants potentiels du programme d'accès spécial : les petites et moyennes entreprises et les coopératives qui regroupent les plus petits producteurs. Le programme d'accès spécial pourra admettre plus de participants à l'avenir si l'Administration continue de réformer le processus d'enregistrement. En rendant le processus d'enregistrement plus approprié aux besoins et compétences des PME, davantage d'entreprises seront en mesure de participer aux passations de marchés publics. Davantage d'entreprises peuvent être admises lorsqu'elles peuvent bénéficier de conseils, soit du secteur public soit du secteur privé.

3.2 Critères de certification : "Entreprises au seuil du plein développement"

Les critères de certification des entreprises et des coopératives en vue de leur participation au programme devront être examinés plus attentivement, entre autres, avec les Ministères des Finances et de l'Industrie, mais certains critères communs ressortent des études préalablement faites pour PRIME et autres groupes au sein de l'Administration.

Le critère le plus commun pour toutes les entreprises est qu'elles possèdent une base de compétence dans le domaine de leur produit ou service respectif. Elles doivent être à même de satisfaire des niveaux de qualité minimum acceptables pour l'Administration. Dans le programme américain, ceci est vérifié sur la base de l'activité passée.

Secondo, elles doivent être ce qu'on appelle des entreprises "au seuil du plein développement". La participation au programme doit compenser la considération de capacité existante, l'accès restreint au crédit ou à la formation, et le potentiel de croissance. Les entreprises enregistrées, mais "de petite taille" et contraintes dans leur aptitude à atteindre des niveaux supérieurs de production ou d'emploi sont considérées des entreprises "au seuil du plein développement".

Un exemple de ce type d'entreprise est donné par le cas d'un menuisier de Butare. Il a environ quinze employés, un atelier d'environ 500 mètres carrés, des machines et un comptable. Il a financé son entreprise par des emprunts privés auprès d'amis et ses propres bénéfices. Une inspection a révélé que la qualité de ses meubles le place dans une catégorie d'entreprises qui sont quelque peu supérieures à ce que l'on pourrait s'attendre d'un menuisier du coin, mais pas à un niveau lui permettant d'accroître son entreprise grâce à des commandes importantes de clients plus sophistiqués.

Il n'a obtenu que peu de commandes d'organisations non gouvernementales locales et rarement de l'Administration locale. Ils passent au contraire commande de matériaux à Kigali. En bref, son entreprise est en bonne place pour une assistance technique et en gestion qui la placerait dans une catégorie supérieure.

Les critères établis dans des études préalables par PRIME et d'autres programmes gouvernementaux pour des sous-secteurs spécifiques peuvent servir à cibler les entreprises pouvant participer au programme d'accès spécial. Par exemple, dans l'industrie du meuble, les critères proposés ont inclu un niveau inférieur ou égal à vingt employés et un revenu brut inférieur à un million de francs rwandais. Des critères semblables existent pour définir les petites entreprises dans le secteur de la construction.

Les coopératives fournissant de grosses quantités de biens à l'Administration, apparemment, ne sont pas aussi nombreuses, mais selon les interviews réalisées, plusieurs d'entre elles sont déjà clairement en mesure de fournir d'importantes quantités de produits vivriers à diverses agences de l'Administration. La possibilité d'amener certaines coopératives à livrer sur le marché plus vaste de l'Administration semble aussi être intéressant. La Banque Populaire a passé commande de meubles à une coopérative il y a quelques années. La participation de coopératives à ce programme offrirait l'avantage d'impliquer des petits groupements et des micro-entreprises.

3.3 Ciblage des sous-secteurs d'activité

Des études ultérieures doivent être faites quant à l'identification des meilleurs secteurs pour concentrer l'activité. Des études réalisées par PRIME (Nguyen Huu, et al.) indiquent que dans les secteurs de la construction et des meubles se rencontrent les commandes les plus importantes de l'Administration, qui pourraient convenir aux PME. Par exemple, environ soixante pour cent des travaux du Ministère des Travaux Publics est dans la construction de bâtiments. On a réalisé bien peu pour identifier les fournitures de l'Administration et le rôle que pourraient jouer les PME dans ce domaine. L'étude de PRIME, "Accès des artisans et des petits producteurs aux commandes publiques", indique que le volume de biens et de services du secteur public faisant appel à la concurrence au cours des quatre dernières années va de quatre à onze milliards de francs rwandais, soit entre 55,3 et 197 millions de dollars américains aux cours de change actuels non ajustés. Les travaux publics représentent de loin le pourcentage le plus important des dépenses annuelles en fournitures, avec environ tout juste 50% des dépenses en 1989 et plus de 77% des dépenses en 1988. Un large pourcentage de ces montants va chaque année à la construction de bâtiments.

Le pourcentage de travaux publics allant aux entreprises rwandaises était compris entre 13% et 56% au cours des quatre dernières années, les entreprises rwandaises obtenant moins de 50% des travaux contractés trois de ces quatre années. On note une tendance similaire dans les commandes de fournitures et de meubles, un pourcentage élevé de marchés allant aux entreprises étrangères et aux firmes locales de grande taille.

Les résultats des analyses faites par PRIME du type de fournitures achetées par l'Administration indiquent que le mobilier, le matériel de bureau et agricole et divers types d'autres produits sont principalement commandés aux gros producteurs et aux importateurs. L'étude PRIME affirme que bon nombre de ces fournitures pourraient être produites par les PME et les coopératives locales. Il est particulièrement intéressant de noter le fait que la majeure partie des matériaux de construction achetés par l'Administration proviennent de petits producteurs et d'artisans.

Le rapport cite plusieurs secteurs comme étant des secteurs cibles pour la promotion des petites entreprises et des coopératives. C'est le cas de mobilier de bureau et résidentiel, outils agricoles, uniformes pour les forces armées et la police, réhabilitation et rénovation de maisons d'habitation, réparation de matériel de bureau et produits alimentaires.

D'autres rapports, y compris ceux du PRIME et de l'USAID, citent les fortes compétences que possèdent les petites entreprises dans la construction, les matériaux de construction et le mobilier de bureau. Ils citent également le rôle important que jouent déjà les coopératives dans la fourniture de produits alimentaires à l'armée et autres agences gouvernementales. La base des activités dans ces secteurs constitue une grande partie des possibilités d'emploi hors du secteur primaire dans les secteurs formel et informel de l'économie. Toutefois, seulement un petit pourcentage du nombre de ces entreprises est officiellement enregistré. En termes d'industries dans le secteur de la construction, environ 160 semblent l'être. Tout juste un peu plus de cent semblent être enregistrées dans le secteur de la fabrication de meubles.

Seulement dans ces deux secteurs, on ne saurait s'attendre à ce qu'un nombre élevé d'entreprises soit de grande taille. On s'attendrait plutôt à ce que la plupart d'entre elles soient relativement petites en termes du nombre total d'employés et du volume de leurs affaires. Typiquement, elles ne sont pas bien gérées du point de vue financier, n'ont pas accès aux ressources financières et leurs employés ne sont pas formés en gestion dans la mesure de leurs besoins.

Un programme d'accès spécial accompagné d'assistance conseil pourrait être un outil de développement. Ces entreprises sont déjà établies et dotées d'expérience en production et marketing.

L'accès aux marchés publics et l'assistance répondraient aux exigences de gestion des contrats, de qualité de la production et de gestion financière dans un milieu qui encouragerait une performance accrue. Du point de vue administratif, le centre d'intérêt et la petite taille du groupe potentiel de participants certifiés rendraient le programme initial facile à gérer. On consacrerait son temps à la formation sur le tas et à prodiguer une assistance conseil plutôt que d'avoir à former à la base.

3.4 S'assurer qu'un programme d'accès spécial est possible du point de vue juridique

Un programme d'accès spécial est basé sur la capacité juridique qu'a l'Administration de permettre une concurrence restreinte entre les petites entreprises. La concurrence est limitée à barrer de plus grosses entreprises de certaines fournitures pouvant tout aussi bien être fournies par des entreprises plus petites.

Dans le cas du Rwanda, l'interprétation des textes réglementant la passation de marchés devrait être clarifiée pour déterminer s'ils pourraient permettre un accès spécial pour certaines fournitures à des groupes choisis d'entreprises de taille plus réduite. Le nombre limité de documents examinés au cours de la consultation de trois semaines semblait indiquer que les lois en vigueur et proposées régissant les marchés publics permettent la création d'un programme d'accès spécial.

Du point de vue conceptuel, le programme devrait bénéficier de l'ouverture permise pour les appels d'offre restreinte et les marchés de gré à gré par les textes de lois en vigueur et proposés en matière de marchés publics. Cet élément clé pourrait, selon au moins un juriste, permettre le Ministère de tutelle ou la Préfecture ou le Ministère des Finances de préfixer une liste réduite d'entreprises du programme d'accès spécial pouvant soumissionner. Dans tous les cas, tel est le processus actuellement observé, et il pourrait être possible d'utiliser les PME à condition qu'elles satisfassent aux conditions d'enregistrement.

Une clarification juridique est aussi nécessaire quant au fonctionnement des programmes de passation des commandes de l'Administration locale au niveau préfectoral. Celle-ci se procure déjà un nombre considérable de fournitures auprès des petites entreprises et des coopératives locales, en particulier produits alimentaires, mobilier de bureau et autres services. La législation semble indiquer qu'elle doit passer commande de la même façon que l'Administration centrale, mais il n'est pas clair quel processus prévaut dans le cas d'achats de petites fournitures accessoires.

Dans le cas particulier des coopératives et autres organismes à but sans bénéfice, les conditions d'enregistrement sont moins strictes, et il semble qu'elles peuvent du moins fournir des produits alimentaires et autres biens qu'elles produisent normalement. Elles fournissent déjà des produits alimentaires aux agences gouvernementales locales, à l'armée et autres groupes.

Ce créneau d'activité semble être particulièrement prometteur dans ce sens qu'il peut impliquer un plus grand nombre de micro-entreprises en tant que membres de coopératives existantes.

3.5 Assurer des niveaux de coordination pour les services conseils aux entreprises du programme d'accès spécial

La prestation de conseils sera nécessaire à plusieurs points du processus d'accès spécial. C'est le cas pour :

- o La préparation des offres, y compris l'offre commerciale, les plans de gestion, l'offre technique et les plans financiers relatifs au marché.
- o Les conseils après adjudication du marché, comprenant le contrôle de qualité et la garantie des délais de livraison jusqu'à exécution totale du marché. Les services prévus au cours de cette phase du programme comprennent l'assistance en gestion financière (contrôle du cash flow, contrôle des coûts, commandes de stocks), la qualité de la production et documents contractuels. Ils peuvent être fournis sous forme de consultations ou de formation à court terme.

Deux types institutionnels potentiels de services s'avèrent nécessaires pour ce programme. Les critères de conception utilisés pour faire un choix doivent prendre en compte la capacité limitée qu'a l'Administration d'établir un programme complet d'assistance conseil. L'approche recommandée évite le besoin d'élargir le programme du GDR. Le rôle du GDR serait ici limité à la gestion des marchés publics. Les services d'assistance seraient fournis par des firmes-conseil privées et les partenaires d'entreprises conjointes dans la mesure du possible. Des projets comme SERDI, EWACU et Technoserve pourraient continuer à jouer des rôles importants mais ne seraient pas le point focal du programme.

- Services d'assistance gouvernementaux

Une option serait que les services d'assistance fournis par le Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Artisanat, par la Direction Générale des Petites et Moyennes Industries, réalisent une fonction de contrôle des marchés. Dès le début de la certification de la participation d'une entreprise au programme, un agent de l'Administration des Petites Entreprises assisterait l'entreprise tout au long de sa participation au programme d'accès spécial. En tant qu'entreprise prête à soumissionner dans le cadre d'un accès spécial, cet expert la conseillerait en cas de besoin d'assistance pour préparer l'appel d'offres. L'assistance proviendrait des services/projets existants travaillant actuellement au sein du Ministère. Des exemples sont fournis par SERDI, Technoserve et EWACU, apportant tous un type ou un autre de services et de formation aux entreprises.

Après attribution d'un marché, l'expert contrôlerait la performance de l'entreprise. Sur la base des constatations, il assignerait une assistance ultérieure pour accroître sa performance.

Cette approche a l'avantage d'utiliser les services existants au Rwanda. Elle présente le sérieux désavantage que ces services sont présentement très limités et déjà surexploités pour assister un grand nombre d'entreprises. L'exception possible est EWACU, vu qu'il forme le personnel de coopératives centralisées qui, à son tour aide à former les plus petits groupements de membres de coopératives. Même dans ce cas, EWACU n'est pas équipé pour fournir des services d'assistance spécialisés sur une très grande échelle.

- Services d'assistance du secteur privé

La deuxième approche, que l'on préfère, utilise les ressources des firmes privées, non-gouvernementales. Dans le programme d'accès spécial américain, la fonction d'assistance est vue comme association entre les secteurs public et privé. La formation n'est jamais directement fournie par l'Administration centrale. Elle est financée par l'achat de tels services directement du secteur privé. Si par exemple une entreprise devait nécessiter des services consultatifs dans le domaine de la production, le programme du Bureau des PME financerait ce service sur la base des recommandations du contrôleur assigné auprès de l'entreprise et de ses activités contractuelles. Ce service est payé sur des fonds assignés au Bureau des PME et pas directement sur des fonds disponibles dans le cadre du marché que l'entreprise a passé avec l'Administration.

La situation au Rwanda est quelque peu différente du fait que les services d'assistance et consultatifs du secteur privé ne sont pas aussi développés qu'ils ne le sont aux Etats-Unis. Ils existent plutôt sous forme d'assistance aux projets dans les programmes des bailleurs de fonds comme ceux financés par l'USAID par le biais de Technoserve.

- Raisonnement

La limitation de base inhérente lorsque l'Administration fournit ce type de service d'assistance est que son aptitude à aider les entreprises est limitée par la disponibilité de ressources financières et de personnel compétent. Ces programmes manquent généralement de personnel par rapport à la demande de services, largement du fait que des consultants compétents sont difficiles à trouver et à retenir sur ce genre de postes. De plus, les agents de l'Administration souvent ne connaissent pas les besoins ou l'urgence des besoins des entreprises du secteur privé, essayant de satisfaire les commandes selon un délai de livraison fixe.

C'est cette condition en particulier qui renforce l'idée de considérer des alternatives aux services fournis par les agences gouvernementales et d'être réaliste quant à la possibilité d'utiliser ces services dans le programme d'accès spécial.

Dans le cas particulier du Rwanda, il existe aussi d'autres contraintes quant à la participation directe de l'Administration au processus de contrôle et d'assistance. Le Ministère des Finances a dit qu'il ne souhaite pas avoir à contrôler la performance des marchés des petites entreprises dans le cadre de ce programme ou de prodiguer de la formation. Les agences passant commande individuellement comme le Ministère des Travaux Publics ne seraient également pas à l'aise avec ce type d'activité.

L'alternative est basée sur le fait que les firmes de consultation privées sont limitées au Rwanda. Trois firmes de consultation furent identifiées au cours de l'exercice MAPS. Concevoir le programme d'accès spécial de telle sorte qu'il permette l'utilisation de services ou firmes de consultation rwandaises stimulerait leur croissance et établirait une base indigène pour de tels services plutôt que de perpétuer la situation présente de dépendance envers une expertise externe. Le sous-développement relatif des services consultatifs et de formation du secteur privé est un point que ce programme pourrait traiter de manière assez simple, de deux façons :

- o En permettant les entreprises du programme d'accès spécial de s'associer avec des "partenaires-conseils" pendant la phase d'appel d'offres du processus de passation de marché. Le partenaire serait essentiellement un co-soumissionnaire, s'assurant la couverture des frais directs et une commission dans le cas où le marché serait adjugé à l'entreprise. C'est essentiellement un modèle d'entreprise conjointe, la firme de consultation agissant en qualité de partenaire en matière de gestion et formation.
- o En permettant aux entreprises participant au programme d'accès spécial de passer commande auprès de firmes de consultation privées après qu'un marché a été adjugé, et de rémunérer ce service sur des fonds du programme comme faisant partie du coût du marché. Cette approche retient l'idée de service fourni directement par l'Administration, sauf que dans ce cas elle fournit des services provenant du secteur privé au lieu des programmes d'assistance administrés par les agences gouvernementales et financés par des bailleurs de fonds étrangers.

IV. LE PROCESSUS D'ACCES SPECIAL

Le processus d'accès spécial tel qu'il a été conçu comprend six étapes principales. Le programme est construit sur la base du programme des marchés publics et cherche de n'apporter aucun changement au processus à l'exception de "réserver" des parties de fournitures à l'appel à la concurrence entre les petites et moyennes industries. Le processus est conçu pour s'ingérer le moins possible dans le fonctionnement normal des agences fournissant actuellement des biens et des services. Elles sont largement en dehors du processus d'accès spécial après l'annonce de l'appel d'offres.

Le centre d'intérêt institutionnel majeur du programme devrait probablement être le Ministère de l'Industrie, qui servirait à coordonner le processus avec le Ministère des Finances et les entreprises participant au programme.

Ces étapes comprennent :

4.1 Certification pour la participation

C'est le processus de certification des entreprises participant au programme. Dans le cas du Rwanda, une fois que l'on s'est mis d'accord sur les secteurs d'activité, la liste des entreprises enregistrées sera la base sur laquelle les contacts initiaux seront établis. Vu que les entreprises sont certifiées par l'Administration quant à leur participation au programme, elles devront avoir le soutien institutionnel les aidant à identifier les marchés qui leur conviennent. Un conseiller en affaires sera assigné auprès de chaque entreprise; il classera l'entreprise par catégorie selon les codes de l'industrie ou du secteur principal et déterminera pour quel type de marchés elle peut soumissionner. Le conseiller assigné à l'entreprise contrôlera les différents marchés publics pour identifier les futurs appels d'offres convenant à l'entreprise. L'entreprise certifiée sera alors orientée vers les marchés publics sur lesquels elle peut rivaliser.

4.2 Sollicitation des appels d'offres dans le cadre de l'accès spécial

L'Administration ayant désigné des fournitures spécifiques pour le programme d'accès spécial, présélectionnera une liste d'entreprises habilitées à rivaliser et demandera que des offres soient présentées par ces entreprises. Alors que la concurrence sera restreinte, les intérêts de l'Administration seront protégés en fixant des standards pour les entreprises appelées à soumissionner, et prédéterminant une valeur marchande équitable pour le marché, valeur qui aurait eu cours dans le cas d'une concurrence libre.

4.3 Elaboration de l'offre

Les entreprises sélectionnées prépareront leurs offres commerciale, technique et de gestion avec l'aide de partenaires dans le cadre d'entreprises conjointes ou de services consultatifs d'agences travaillant pour l'Administration. Leurs besoins financiers et cash flow seraient également examinés avec les sources possibles de crédit à court terme.

4.4 Adjudication

L'Administration attribuera le marché et assignera un contrôleur du Ministère de l'Industrie pour s'assurer que le marché satisfait aux spécifications établies dans les documents d'appel d'offres. (Dans le programme américain, le Bureau des PME devient l'administrateur du marché pour le compte de l'acheteur, assurant la livraison telle qu'elle est précisée dans le contrat car il a le pouvoir d'annuler ce dernier pour défaut de performance. Aux Etats-Unis, le Bureau des PME a une influence sur ce processus du fait de son pouvoir en tant qu'administrateur de contrat). En cas de problèmes, le contrôleur peut exiger que l'on remédie à la situation ou aider à procurer de la formation ou toute autre forme d'assistance. Une autorité similaire sera probablement nécessaire pour assurer que l'entreprise soumissionnaire se conforme aux recommandations de l'agence de contrôle dans l'exécution de ses obligations contractuelles.

Il se peut que cette caractéristique du programme américain ne soit pas adéquate pour le Rwanda, elle donne cependant à l'Administration un niveau de contrôle du programme qui peut le rendre plus acceptable pour les agences participant au programme d'accès spécial.

4.5 Assistance après adjudication du marché

Une assistance dans les domaines de la production et de la gestion peut être fournie au fur et à mesure que l'entreprise exécute son contrat, dans la mesure où le contrôleur et l'entreprise contractante le jugent nécessaire. Ces services peuvent provenir directement du secteur privé et être rémunérés sur des fonds du programme d'accès spécial, ou bien ils peuvent provenir des programmes d'assistance administrés par les agences gouvernementales.

4.6 Entreprises devenues compétitives

Une fois qu'une entreprise a atteint un volume d'affaires qui la met hors des limites de participation établies, ou lorsqu'elle a atteint la limite de la durée de participation permise, elle n'est plus qualifiée à y participer. Vu qu'elles ont atteint la limite de participation au programme en termes de taille et de temps, ces entreprises sont donc considérées comme étant techniquement et financièrement capables de rivaliser sur des marchés faisant appel à la concurrence.

ANNEXE A : LE PROGRAMME D'ACCES SPECIAL AMERICAIN ET LES PROBLEMES DE CONCEPTION D'UN TEL PROGRAMME AU RWANDA

Ce chapitre décrit brièvement comment fonctionne le programme d'accès spécial pour les petites entreprises aux Etats-Unis 8(a). La comparaison entre ce programme et ce qui est proposé pour le Rwanda est importante parce que le programme américain illustre les problèmes potentiels dont il faut prendre garde lors de l'élaboration d'un même programme pour le Rwanda, et des difficultés institutionnelles rencontrées lors de sa mise sur pied. Les observations ici données relatives au programme américain s'appliquent également au Rwanda.

ELEMENTS DU PROGRAMME AMERICAIN

Les petites entreprises peuvent bénéficier de deux sources de financement dans le programme américain administré par le Bureau des PME. L'une est un programme distinct géré par le Bureau des PME pour une assistance financière dans un premier temps. L'autre, expressément destinée aux entreprises de la rubrique 8(a) du programme, offre des "Prêts pour Développement Economique", par le biais de la Division Finance et Investissement du Bureau des PME. Ce financement est entendu comme fonds supplémentaires à ceux du secteur privé. L'assistance financière sert à couvrir des frais généraux prédéterminés et n'est pas un crédit d'exploitation ou à long terme.

1. Certification

L'admission au programme s'obtient par un processus de certification basé essentiellement sur deux critères. Le propriétaire de l'entreprise doit être majoritaire et considéré désavantagé selon les critères du programme, son actif net personnel ne doit pas dépasser 250.000 dollars américains, propriété résidentielle non comprise. Deuxièmement, les revenus de l'entreprise, moyenne des trois dernières années, ne doivent pas dépasser un certain niveau. Ce niveau est déterminé pour des catégories particulières de produits et de services. Une détermination est faite quant à la possibilité qu'a l'entreprise de fournir des biens et des services aux marchés publics établis. Les entreprises qui ne fabriquent pas les biens ou ne fournissent pas les services recherchés par l'Administration ne sont normalement pas certifiées par le programme.

2. Développement d'un plan d'activité

Après certification, assistance est fournie dans le développement d'un plan d'activité et l'orientation vers les marchés publics sur lesquels l'entreprise peut rivaliser. Un conseiller en affaires est assigné, il classe l'entreprise selon un code d'industrie standard, des codes de produits, et détermine les types de marchés pour lesquels l'entreprise peut présenter une offre. Pour chaque entreprise du programme, le conseiller en affaires détermine un

"mix de produits compétitifs" qui expose dans ses lignes générales les marchés-cibles de l'entreprise autres que ceux offerts dans 8(a) du programme. Ce "mix" fait partie du plan d'activité élaboré de concert avec l'entreprise. Le plan d'activité est refait toutes les années.

3. Période fixe de participation

Afin de s'assurer que l'entreprise devient compétitive dans le secteur privé, le programme réduit le niveau auquel elle peut participer aux marchés attribués dans la rubrique 8(a) du programme pendant toute la période d'admissibilité.

Au cours des quatre premières années, la période de développement, l'entreprise est autorisée à recevoir jusqu'à 90% du total de ses revenus de marchés passés avec l'Administration. Au cours des quatre dernières années, la période de transition, cette valeur doit progressivement diminuer, au point que la dernière année d'admissibilité au programme l'entreprise ne perçoive pas plus de 10% de marchés passés avec l'Administration.

Les agences gouvernementales déterminent les marchés qui conviennent aux petites entreprises et en informe le Bureau des PME. Généralement, les agences ont un objectif-cible prédéterminé pour les programmes d'accès spécial pour une année. Pour toute commande individuelle, l'acheteur doit en déterminer "la valeur marchande équitable", valeur qui sert de base pour évaluer les offres des entreprises 8(a) dans le cas de concurrence restreinte permise dans le cadre de ce programme.

4. Concurrences et Adjudications

Une fois dans le programme, le conseiller en affaires assigné à l'entreprise suit les divers marchés publics pour identifier les appels d'offres imminents convenant à l'entreprise. Le conseiller peut alors prêter assistance dans la préparation des offres technique et commerciale répondant à des Requêtes de Biens et de Services.

Une des caractéristiques importantes du programme est qu'il permet de limiter la concurrence à quelques petites entreprises. Le Bureau des PME détermine quels marchés sont opportuns pour une concurrence restreinte entre entreprises classées dans une catégorie donnée selon un code industriel standard. Des seuils compétitifs sont établis pour tout marché. A une certaine valeur de marché, la compétition peut avoir lieu entre un nombre restreint d'entreprises certifiées. Dans certaines conditions, le marché peut être passé avec une entreprise sans faire appel à la concurrence. Par exemple, une agence peut vouloir une répartition géographique plus large de ses marchés. La question de répartition des marchés entre entreprises participant au programme a été un problème difficile pour le Bureau des PME. La controverse a porté sur la détermination d'admissibilité d'entreprises à inclure dans un quelconque appel d'offres.

Selon déclaration du Congrès, les critères utilisés dans le processus de liste restreinte ne sont pas clairs et les décisions ont été basées sur des facteurs arbitraires.

Dans chaque cas, le Bureau des PME doit s'assurer que l'adjudication du marché n'accroîtra pas la taille de l'entreprise au point qu'elle ne pourra plus participer au programme.

5. Contrôle et assistance après adjudication

Une assistance technique en marketing et gestion des affaires est l'élément clé du programme. Dans le programme américain, le Bureau des PME devient l'administrateur du marché pour le compte de l'acheteur, assurant que les délais de livraison indiqués sont bien respectés. Quant au client dans ce programme, il agit en tant qu'intermédiaire, s'assurant que l'entreprise est au courant des futurs appels d'offres. Une fois le marché attribué, l'entreprise est dirigée vers les sources opportunes d'assistance.

Après l'adjudication du marché, le conseiller en affaires contrôle la performance de l'entreprise, s'assurant qu'elle remplit les conditions contractuelles. Le pouvoir conféré au Bureau des PME en tant qu'administrateur de marché lui donne une certaine influence. Si des problèmes surgissent, le conseiller peut demander que l'on remédie à la situation ou peut aider à procurer formation ou autre forme d'assistance technique. Le programme d'assistance bien souvent fait appel aux programmes de formation gouvernementaux existants, mais prend en charge les frais de formation de courte durée selon les besoins.

Une des faiblesses majeures du programme américain est qu'il n'y a pas suffisamment d'experts pour contrôler convenablement la performance des entreprises y participant. Selon déclaration du Congrès en 1989, ceci explique l'échec de nombreuses entreprises participant au programme et des abus du système de passation des marchés.

6. Entreprises devenues compétitives

Lorsqu'une entreprise atteint un certain niveau de revenus ou a bénéficié du programme pendant un nombre d'années maximum, elle devient compétitive. Elle peut aussi être déclarée inapte à participer à des passations de marchés ultérieures avant que soit l'une soit l'autre de ces limites soit atteinte, si elle ne s'est pas conformée aux conditions convenues lors de l'élaboration de son plan d'activité. Par exemple, lorsqu'une entreprise a atteint un certain niveau de commandes avant la fin de l'année commerciale, elle peut être déclarée inapte à présenter d'autres appels d'offres au cours de cette même année.

ANNEXE B : PARAMETRES DE CONCEPTION

Un certain nombre de facteurs dans le milieu économique général rendent difficile le développement du secteur privé au Rwanda. Les politiques du gouvernement, les niveaux de formation technique et commerciale et la petite taille des marchés représentent des contraintes actives qui constituent les points majeurs à considérer lors de la conception de programmes visant à aider les petites et moyennes entreprises au Rwanda. Les mêmes facteurs qui rendent généralement difficile toute croissance du secteur privé influent encore plus fortement sur les marchés publics. La contrainte particulière pour les marchés publics consiste en ce que seules les entreprises déjà officiellement enregistrées, comme les coopératives ou les entreprises privées, peuvent participer aux commandes publiques. Ceci limite le nombre d'entreprises pouvant, du moins dans un premier temps, participer à un programme d'accès spécial. Mais même dans ces limites il existe quelques opportunités positives.

Notre conclusion majeure est qu'un programme d'accès spécial pour les petites entreprises devrait démarrer avec seulement les entreprises ou coopératives qui sont déjà légalement autorisées à prendre part aux commandes publiques : coopératives et entreprises déjà enregistrées. Ceci ne signifie pas que toutes les entreprises, petites et informelles, seront à l'origine exclues du programme. Des analyses faites à ce jour, il résulte que les coopératives, traitées comme elles le sont dans la législation fiscale et commerciale, peuvent être un mécanisme utile pour permettre à leurs petits groupements de membres de pénétrer sur les marchés publics.

Le chapitre qui suit décrit succinctement les contraintes majeures. Elles sont détaillées dans plusieurs des études citées dans la bibliographie annexée.

A. Contraintes sur l'ensemble du milieu économique

Le GDR a un programme de passation des marchés qui attribue un pourcentage élevé de ses commandes à la concurrence libre. Il existe un certain nombre de conditions requises spécifiques de participation, qui, ensemble considérées, exigent que le soumissionnaire soit une entreprise "formelle".

Ceci représente une énorme contrainte sur l'utilisation du concept de programme d'accès spécial visant le développement des PME. Il existe plusieurs barrières qui caractérisent le marché économique général, et elles sont en général considérées comme limitant dans l'ensemble le développement des affaires. Elles jouent un rôle très spécifique et défini sur les marchés publics en bloquant l'entrée sur le marché. Ce sont ces contraintes, et pas la simple ouverture des marchés publics, qui constituent les problèmes spécifiques.

Une entreprise devenant "formelle" rencontre au moins trois problèmes. Chaque problème est mesurable dans une certaine mesure et le processus, sinon les coûts, pour l'atténuer est admis, du moins en partie.

1. Vulnérabilité au système fiscal régressif

Alors que les entreprises sont capables en fait de remplir la longue liste de formulaires exigés par les diverses agences gouvernementales afin d'être enregistrées, le fait de l'être est bien décourageant. Les impositions fiscales, qui ont été décrites dans de nombreuses études, sont régressives dans ce sens qu'elles sont souvent appliquées avant que toute valeur ne soit ajoutée aux matières premières. Le coût de ces prélèvements à différents niveaux ont été calculés dans plusieurs études, en particulier celles de Ngirabtware et Mead. A un niveau informel, être enregistrée comme entreprise laisse la société exposée à d'autres types de prélèvements informels qui peuvent être réclamés par les administrations locales.

Selon la récente enquête menée par Ernst and Young /Austin Associates pour l'USAID par le biais du programme MAPS, la vulnérabilité au système fiscal est considéré comme étant un des éléments les plus négatifs pour les entreprises. On s'attendrait la même affirmation de la part de tout chef d'entreprise dans n'importe quel pays. Mais dans ce cas, des analyses économiques réalisées par Ngirabtware et Mead pour l'étude du programme PRIME corroborent les plaintes comme étant un découragement réel.

2. Le processus d'enregistrement

Le processus d'enregistrement même comprend de nombreuses étapes qui impliquent de nombreux ministères et toute une série de conditions entrecroisées qui rendent le processus onéreux. Le processus en soi est probablement la seconde barrière la plus importante dans la décision des entreprises de faire leur entrée dans le secteur formel et de rivaliser sur les marchés publics.

3. Conditions requises implicites du processus d'enregistrement

Implicites dans les conditions requises du processus d'enregistrement sont les hypothèses que les entreprises seront en mesure de mettre en place un certain nombre de systèmes commerciaux leur donnant accès aux formulaires requis pour l'enregistrement. Parmi ces derniers, les systèmes comptables qui s'avèreront nécessaires pour calculer l'assiette fiscale. Le coût de mise en place de programmes de formation des gestionnaires d'entreprise à l'échelle nationale pour ce niveau de compétence est une contrainte majeure ultérieure.

Une autre considération importante est le processus d'ouverture d'un compte bancaire qui serait l'un des éléments démontrant la responsabilité fiscale de l'entreprise.

B. Le cas particulier et stratégique des coopératives

Les coopératives et autres associations à but sans bénéfice ont un statut spécial en termes de conditions d'enregistrement. En vertu de leur enregistrement en qualité de coopératives, elles peuvent entrer en compétition sur les marchés publics. Agissant comme intermédiaires de groupements de petits producteurs qui sont membres de la collectivité, les coopératives peuvent passer contrat avec l'Administration pour la fourniture de bien dans les conditions normales de la législation régissant les marchés. Il existe, en fait, une forte participation des coopératives pour la fourniture à l'Administration de produits alimentaires et autres produits consommables.

BIBLIOGRAPHIE

1. Mescher, Micheline avec Claudine Mudenge et Khiem Nguyen Huu. Climat de l'Investissement et Environnement Opérationnel de l'Entreprise privée au Rwanda. Mai 1988
2. World Bank. Rwanda Public Expenditure Program: An Instrument of Economic Strategy. Report 7717RW.
3. Gakwaya, Augustin et al. Accès des Artisans et des Petits Producteurs aux Commandes Publiques; Document de travail. Programme PRIME, Ministère du Plan. Gouvernement du Rwanda. Novembre 1989.
4. CIC Technique. Procès-verbal des réunions du CIC Technique ... relatives à l'examen des textes de l'avant-projet de loi sur les marchés publics... Ministère des Finances et de l'Economie, Gouvernement du Rwanda. No. 1830/FIN 07.00/E. 20 juillet 1987.
5. PRIME; Programme de Soutien à la Réforme de la Politique Industrielle et de l'Emploi. Etudes des Mesures d'Encouragement à l'Investissement et à l'Emploi.
 - Ngirabware, Augustin; Mead, Donald. Les Moyennes et Grandes Entreprises Rwandaises du Secteur Manufacturier Privé : Etudes Diagnostiques et Impact des Politiques Economiques. No. 9. Août 1988.
 - Nguyen Huu, Khiem. Etudes sous-sectorielles du Secteur Construction au Rwanda. No. 8, Juin 1988.
 - Nguyen Huu, Khiem. Etudes sous-sectorielles des Matériaux de Construction au Rwanda. No. 7, Juin 1988.
 - Nugawela, Patrick. La Prise en Charge des Activités de Promotion des Petites et Moyennes Industries et de l'Artisanat. Août 1988.
6. Bilindabagabo, Frédéric. Mémo : Les Différents Moyens de Passation des Commandes Publiques. Programme PRIME. Décembre 1989
7. Centre EWACU, Unité Formation. Artisans : Rapport d'Analyse des Besoins en Formation des Artisans. Réalisée sous contrat avec PRIME. Juillet-Août 1989.

PERSONNES CONTACTEES

1. M. BASOMINGERA, Alberto. Avocat, Bureau Evaluation, MINIFIN.
2. M. BIZIMUNGU. Directeur Général, Investissement, MINIPLAN.
3. M. Gregg CRUSE, Technoserve. Kigali.
4. Mme Tara GILDEA, Community Economics Corporation, Washington, D.C.
5. M. James GRAHAM, Directeur, USAID.
6. M. HAKIZAMUNGU, Joseph. Secrétaire Général, MINIFIN.
7. M. James HERNE. Directeur, Technoserve, Kigali.
8. Mme Barbara HOWARD. Administrateur de Programme, USAID, Kigali.
9. M. Roger JANTIO. Projet MAPS, Austin Associates, Cambridge, MA.
10. M. KAMANZI, Callixte. Directeur Général de l'Artisanat et des PME, MINIMART.
11. M. MBAGUITA, T.M.V. Coordinateur du Projet PRIME.
12. M. NGARAMBE, Jérôme. Menuisier, Butare, Rwanda.
13. M. NGIRABTWARE, Augustin. Directeur Général, Industrie, Ministère de l'Industrie.
14. M. Khiem NGUYEN HUU. Assistant Technique, Projet PRIME.
15. M. Patrick NUGAWELA, Directeur, Projet SERDI/UNDP/ILO.
16. M. NYAMIMA, Félicien. Centre OACHU, Directeur Formation.
17. M. NYAMINANE, Félicien. Directeur de la formation, Centre IWACU, Kigali.
18. M. Henderson PATICK. Responsable Développement Projets, USAID, Kigali.
19. M. RWAKAYIGAMBA, Pierre. Secrétaire Général à la Présidence de la République, Chargé du Service des Affaires Economiques et Financières.
20. M. SUGIRA, Ismael. MINIFIN.