Évaluation de l'aide du Groupe de la Banque aux petites et moyennes entreprises (2006–2013)

Depuis longtemps, la Banque a compris l'importance du développement des PME en Afrique et en a fait un thème récurrent dans ses documents stratégiques et de politique. Toutefois, elle ne dispose d'aucune stratégie dédiée aux PME et son aide à ces entreprises ne s'inscrit pas dans un cadre conceptuel unifié.

Introduction

Le présent document procède à une analyse de l'aide apportée par la Banque africaine de développement (la Banque) aux petites et moyennes entreprises (PME) de 2006 à 2013. L'exercice a consisté à évaluer la pertinence, la valeur ajoutée, l'efficacité, la durabilité et l'efficience des opérations d'aide aux PME, ainsi que l'approche adoptée par la Banque en ce qui concerne le développement des PME.

Il a pris la forme d'une combinaison d'études documentaires, notamment l'examen de tous les documents pertinents de différentes sources, et de travail sur le terrain, en particulier des missions effectuées dans six pays (Ghana, Kenya, Maroc, Tanzanie, Togo et Zambie). L'on a également comparé les opérations, la structure organisationnelle et les procédures de la Banque à celles de deux autres banques multilatérales de développement (BMD), à savoir le Groupe de la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Bien que l'évaluation ait porté essentiellement sur les opérations d'aide aux PME approuvées entre 2006 et 2013, étant donné que seul un nombre limité de ces opérations étaient achevées au moment de l'étude, l'analyse a été étendue aux opérations approuvées à partir de 2000 pour lesquelles les rapports d'autoévaluation

étaient disponibles. Au total, l'exercice a couvert 105 opérations, dont 50 étaient achevées à la fin de 2013, et 55 étaient à différents stades de la mise en oeuvre, y compris un certain nombre de projets qui avaient été approuvés, mais pour lesquels aucun accord n'avait été signé.

Aperçu de l'aide de la Banque aux petites et moyennes entreprises

La Banque a approuvé 70 opérations qui appuient, en particulier, le développement des PME (aide aux PME cibles) entre 2006 et 2013. Au nombre de celles-ci figurent: i) 46 opérations d'investissement visant à apporter un financement par emprunt et/ou par capitaux propres par le truchement, notamment de lignes de crédit, de prises de participations et de garanties de crédit; ii) 16 dons d'assistance technique, essentiellement en complément des lignes de crédit accordées aux intermédiaires financiers; et iii) huit projets d'appui institutionnel visant à soutenir les efforts de renforcement des capacités et les réformes stratégiques dans les domaines pertinents pour le développement des PME. La valeur totale de l'aide aux PME cibles approuvée s'élève à environ 1,9 milliard de $ EU, soit environ 3,7 pour cent de la valeur totale des approbations de la Banque. Hormis les annulations et les projets approuvés, mais pour lesquels les accords n'étaient pas encore signés, la valeur totale engagée est légèrement inférieure à 1 milliard de $ EU. Les opérations d'investissement représentent environ 98 pour cent des approbations totales, la majeure partie du financement étant apportée sous forme de lignes de crédit (80 pour cent) ou investie dans les fonds propres (12 pour cent). Une contribution supplémentaire au développement des PME a été apportée sous forme de 15 opérations à l'appui de réformes. Ces opérations, qui visaient à appuyer les efforts généraux de réforme stratégique et de restructuration économique entrepris par les différents gouvernements bénéficiaires, couvraient également un certain nombre de thèmes pertinents pour le développement des PME, notamment l'amélioration du cadre juridique et réglementaire, ainsi que le renforcement de certaines structures d'appui.

Principales conclusions

Pertinence de l'orientation stratégique: La Banque est créditée de la notation générale "Satisfaisant" pour la pertinence de son orientation stratégique. Depuis longtemps, la Banque a compris l'importance du développement des PME en Afrique et en a fait un thème récurrent dans ses documents stratégiques et de politique. Toutefois, elle ne dispose d'aucune stratégie dédiée aux PME et son aide à ces entreprises ne s'inscrit pas dans un cadre conceptuel unifié. Cette situation est imputable, en partie, à l'absence d'une définition harmonisée des PME, qui empêche souvent une identification en bonne et due forme des groupes cibles. Les thèmes abordés par la Banque sont très pertinents pour le développement des PME. Cependant, contrairement à d'autres BMD, la Banque met davantage l'accent sur l'amélioration des conditions de financement des PME, au détriment d'autres domaines d'intervention (réforme du climat d'investissement, infrastructure du marché financier, accès au marché, etc.). Environ 80 pour cent de l'aide aux PME a été apportée par le truchement de lignes de crédit, y compris les opérations de prêt pyramidales avec les institutions de financement du développement (IFD)

régionales. Cependant, cette préférence pour les instruments classiques coexiste avec une certaine propension à innover; en témoignent la participation importante de la Banque aux fonds d'actions (en termes relatifs, sur une échelle comparable à celle de la Société financière internationale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et son rôle d'avant-garde en matière de garantie de crédit (avec le lancement du Fonds africain de garantie).

L'un des déficits chroniques qui caractérisent l'éventail de produits de la Banque tient au recours insuffisant aux prêts en monnaie locale, qui limite sa capacité d'atteindre effectivement les PME bénéficiaires. Environ un quart de l'aide aux PME au cours de la période concernée a été affecté à des initiatives régionales panafricaines, tandis qu'aux niveaux régional et national, elle a été très concentrée, l'Afrique de l'Ouest représentant pratiquement les deux tiers du montant total et le Nigéria environ la moitié.

Un niveau aussi élevé de concentration géographique – au détriment des pays à faible revenu – est manifestement en contradiction avec les efforts déployés par la Banque à l'effet de réduire les disparités régionales à travers le continent. À cet égard, l'objectif prioritaire du Programme dédié aux petites et moyennes entreprises en Afrique (ASMEP) mis en place récemment, qui consiste à assurer une "large couverture continentale, y compris dans les PFR [pays à faible revenu] et les États fragiles" constitue une innovation de taille.

Pertinence des opérations d'aide aux PME: La Banque est créditée de la notation générale "Modérément satisfaisant" pour la pertinence de ses opérations d'aide aux PME. La pertinence des opérations d'aide aux PME de la Banque a souvent été minée par les insuffisances liées à la conception. Dans certains cas, les besoins financiers du client n'ont pas été suffisamment pris en compte, ce qui s'est traduit par des annulations de projets. Souvent, les accords de financement ne précisaient pas clairement les critères d'éligibilité aux sous-prêts, ce qui a amené les banques peu enclines à prendre des risques, une sous-série importante des bénéficiaires de l'aide aux PME de la Banque, à affecter les ressources de prêts aux prêts institutionnels plus sûrs. Ainsi, une part importante de l'aide de la Banque théoriquement destinée aux PME, n'était, en fait, qu'une aide générique au développement du secteur privé. Cependant, depuis 2013, l'accent est mis de plus en plus sur les PME et les opérations canalisées par le truchement de l'ASMEP et du Fonds africain de garantie répondent davantage aux besoins de financement des PME. Une autre caractéristique positive a été la combinaison fréquente des opérations d'investissement et d'assistance technique, bien que ces dernières n'aient pas toujours ciblé exclusivement les PME.

Efficacité des opérations d'aide aux PME: La Banque est créditée de la notation générale "Modérément satisfaisant" pour l'efficacité de ses opérations d'aide aux PME. En raison des insuffisances liées à la conception, la capacité de la Banque à atteindre les PME a été limitée, la majorité des projets affichant une performance nettement en deçà de l'objectif. Sur l'échantillon de 17 opérations pour lesquelles des données détaillées étaient disponibles, 10

étaient de plus de 25 pour cent en deçà de leurs objectifs, 3 avaient atteint leurs objectifs et quatre avaient dépassé les leurs. Ces projets ont permis de financer 1 800 entreprises. Bien que l'on puisse raisonnablement considérer 90 pour cent de ces bénéficiaires comme des PME, ils ont reçu moins de 40 pour cent des 622 millions de $ EU décaissés. Le reste des fonds est allé aux grandes entreprises, dont chacune a reçu environ 2 millions de $ EU, en moyenne, contre 150 000 $ EU pour les PME. Seuls quelques intermédiaires financiers ont développé leur portefeuille de PME et un nombre plus faible a introduit de nouveaux produits financiers pour les PME, le point positif étant que la majorité des projets a enregistré une bonne performance sur le plan financier, enregistrant peu, voire aucune défaillance. Comme l'on pouvait s'y attendre quelque peu, la part des prêts improductifs était plus élevée dans le cas des opérations qui ciblaient beaucoup plus spécifiquement les PME, ce qui rappelle les difficultés qu'il y a à travailler avec les PME. Il a été difficile d'évaluer les impacts de l'aide apportée par la Banque aux PME, en partie en raison du manque d'informations. S'agissant des 15 opérations pour lesquelles des données exactes sur l'emploi étaient disponibles, une simple comparaison des situations avant et après a révélé une augmentation des emplois de près de 25 000, dont environ 15 000 étaient le fait des PME et le reste des grandes entreprises.

Valeur ajoutée des interventions de la Banque: La Banque est créditée de la notation générale "Modérément satisfaisant" pour la valeur ajoutée de ses interventions. La fourniture de ressources à long terme a permis aux intermédiaires financiers de satisfaire la demande de crédit à terme (prêts à moyen et long terme). En outre, la Banque a été un important investisseur dans une douzaine de fonds d'investissement, contribuant ainsi à leur viabilité commerciale. Cependant, elle a rarement joué un rôle catalyseur. La plupart des intermédiaires étaient des bénéficiaires ou recevaient dans le même temps un soutien important d'autres BMD/IFD. Dans le cas des fonds d'investissement, la Banque était rarement le premier investisseur; une fois de plus, d'autres BMD/IFD apportaient également un financement important. La valeur ajoutée non financière de ses interventions est plutôt modeste. La majorité des banques qui recevaient des lignes de crédit de la Banque bénéficiaient également d'un soutien sous forme d'assistance technique. Cependant, ces interventions ne semblent pas avoir eu une incidence considérable sur les résultats des projets. Enfin, suite aux événements du Printemps arabe, quelques opérations entreprises en Afrique du Nord comportent une dimension "Atténuation des risques politiques".

Durabilité des opérations d'aide aux PME: Il est impossible de noter la durabilité. Il y a peu à dire concernant la durabilité des opérations d'aide aux PME de la Banque, en raison du nombre limité de projets achevés et de la pénurie de résultats durables en matière de développement. La plupart des institutions financières partenaires (IFP) qui bénéficient d'un soutien ont enregistré une bonne performance, ce qui n'est guère surprenant compte tenu des critères de sélection adoptés. Il existe, cependant, quelques cas où les innovations introduites avec l'aide de la Banque ont été poursuivies après l'achèvement du projet.

Efficacité de la structure et des procédures organisationnelles: La Banque est créditée de la notation générale "Modérément satisfaisant" pour l'efficacité de sa structure et de ses procédures organisationnelles. Le Département du secteur privé et de la microfinance de la Banque, qui est responsable des opérations d'investissement et de l'assistance technique connexe, a géré la majeure partie des opérations d'aide aux PME. Quant aux opérations à l'appui de réformes et aux projets d'appui institutionnel, ils ont été exécutés par le Département de la gouvernance et de la gestion économique et financière de la Banque. Bien que cette structure organisationnelle soit relativement compacte (et certainement moins dispersée que dans d'autres BMD plus grandes, telles que la Société financière internationale), il existe peu de partage d'expériences entre les différentes unités qui participent aux activités de soutien aux PME. Pendant la période couverte par l'étude (2006–13), le temps moyen nécessaire pour traiter une opération d'investissement a été d'environ 10–12 mois, soit environ le double du temps d'approbation moyen à la Société financière internationale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. De même, la Banque avait environ deux fois plus de points d'approbation, dans le cadre d'un processus d'approbation de projet particulièrement laborieux.

Toutefois, des améliorations apportées récemment pour les opérations entreprises dans le cadre de l'ASMEP ont donné lieu à une procédure d'approbation rationalisée. Tandis qu'aucun problème particulier n'est survenu en ce qui concerne les décaissements au titre des opérations d'investissement, les opérations d'assistance technique ont été confrontées à des problèmes, les clients déplorant la complexité des procédures d'acquisition.

Suivi et évaluation: En résumé, la Banque est créditée de la notation "Modérément insatisfaisant" pour l'adéquation des mécanismes de suivi et d'évaluation. Le suivi et l'évaluation des opérations d'aide aux PME est difficile, nécessitant la conception d'outils de mesure appropriés et la collecte d'une masse importante de données. Le problème est rendu plus complexe par la structure à deux niveaux de la plupart des opérations de PME, qui nécessite, en principe, des informations des bénéficiaires immédiats (banques, fonds d'investissement, etc.) et des bénéficiaires ultimes (les PME). Des outils de mesure de la performance des opérations d'aide aux PME ont été mis au point dans le cadre de l'ASMEP. Cependant, de graves problèmes persistants en ce qui concerne la collecte de données, dans la mesure où les institutions financières clientes sont peu disposées à fournir les données en temps opportun et le personnel de la Banque hésite, parfois, à mettre la pression sur les clients.





Recommandations

Approche stratégique. Dans la Stratégie décennale de la Banque, l'aide aux PME est appelée à jouer un rôle croissant. L'approche stratégique de la Banque pour le développement des PME tirerait parti d'un cadre plus global pour les opérations d'aide aux PME, ainsi que d'une amélioration de la gamme d'instruments utilisés. À cet effet, la Banque devrait prendre en compte les recommandations ci-dessous:

1. Mettre au point un cadre conceptuel global pour l'aide aux PME. La Banque devrait envisager d'élaborer un cadre global pour l'aide aux PME. En principe, ce cadre pourrait prendre la forme d'une stratégie dédiée couvrant toutes les formes d'aide aux PME, à l'instar de celle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. L'élaboration d'un tel cadre devrait s'accompagner d'une restructuration des études analytiques, qui pourraient apporter des contributions utiles tant pour l'élaboration des politiques que pour la conception d'opérations spécifiques.

2. Adopter une définition des PME. La Banque devrait adopter une définition officielle des PME de manière que les groupes cibles soient clairement définis. La définition fondée sur la taille proposée par l'ASMEP constitue un bon point de départ, dans la mesure où elle établit une distinction entre les petites et moyennes entreprises et les pays à différents niveaux de développement. S'agissant des opérations avec les intermédiaires financiers, la Banque pourrait envisager de compléter la définition fondée sur la taille par une définition reposant sur le montant du prêt, ce qui pourrait être géré plus facilement par les IFP.

3. Accroître le recours au financement en monnaie locale. Le recours actuel au financement en devises a une incidence négative sur la portée des opérations de la Banque, dans la mesure où les besoins de financement des PME sont généralement en monnaie locale et les IFP hésitent à encourir les risques de change. Un accroissement des opérations en monnaie locale est déjà prévu dans le cadre de l'ASMEP et il va sans dire que la Banque devrait déployer les efforts nécessaires pour traduire ce projet dans les faits.

Pertinence et efficacité des opérations. Il ressort des conclusions de la présente évaluation qu'il y a de la place pour l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des opérations d'aide aux PME de la Banque. Pour ce faire, la Banque devrait prendre en compte les recommandations ci-dessous:

4. Améliorer la conception des opérations d'investissement. La conception des futures opérations devrait comprendre une évaluation plus exacte des besoins financiers des IFP, l'objectif premier étant de réduire considérablement les annulations. Ceci devrait s'accompagner d'une évaluation plus réaliste de la disposition et de la capacité des IFP à effectivement servir les PME clientes, en fixant des objectifs plus

réalistes. Par conséquent, le travail de préparation des projets devrait comprendre; i) une revue détaillée des réserves de projets élaborées par les IFP afin de vérifier la nature des sous-emprunteurs éventuels (sont-ils réellement des PME?); ii) une évaluation des conditions du marché, qui permettrait de mieux comprendre la nature et l'ampleur du/des déficit(s) de financement à combler (quels segments de marché sont sous-desservis? combien de PME pourraient appartenir à ces segments de marché?); iii) une évaluation approfondie des expériences des IFP en matière de collaboration avec les PME (y compris une revue de la composition et de l'évolution du portefeuille); iv) l'identification des changements (en matière d'organisation, de procédures, d'éventail de produits, etc.) éventuellement nécessaires pour introduire ou accroître les opérations de financement des PME; et v) une revue des programmes d'aide aux PME des autres bailleurs de fonds/BMD afin d'éviter un effet d'éviction éventuel.

5. Diversifier la gamme des IFP clientes et des pays d'intervention. La Banque devrait chercher activement à travailler avec une gamme plus large d'IFP en Afrique. La diversification du portefeuille est déjà prévue dans le cadre de l'ASMEP et il va sans dire que la Banque devrait déployer les efforts nécessaires pour traduire ce projet dans les faits.

6. Renforcer les conditions d'éligibilité afin de veiller à ce que les PME soient effectivement touchées. Dans le cas des IFP, il y a lieu de définir clairement les conditions d'éligibilité afin que la rétrocession (le prêt par les intermédiaires financiers des ressources empruntées auprès d'autres organisations) soit en phase avec les objectifs fixés. Les accords de prêt signés avec les IFP doivent tenir compte explicitement des critères officiels d'éligibilité des PME retenus par la Banque, qui reposent sur le montant du prêt. Les sous-prêts dépassant un montant donné et/ou accordés aux entreprises qui ne sont pas éligibles en tant que PME devraient faire l'objet d'une approbation explicite de la Banque.

7. Améliorer la pertinence et faciliter la mise en oeuvre de l'assistance technique. Bien que les problèmes rencontrés par les intermédiaires financiers aient des causes communes, le recours à des paquets d'assistance technique normalisés ne génèrerait que des avantages limités. Par conséquent, les initiatives d'assistance technique doivent être adaptées aux besoins spécifiques de chaque intermédiaire et alignées de manière plus systématique sur les objectifs des opérations de prêt et d'investissement concernées. En outre, afin d'éviter les retards liés à l'apport de l'assistance technique, la Banque devrait simplifier les procédures d'acquisition afin de mieux prendre en compte les capacités des bénéficiaires. S'agissant des premiers, la finalisation récente par le Département du développement du secteur financier de la Banque d'un contrat-cadre pour la fourniture des services d'évaluation des besoins en matière d'assistance technique pour les opérations financées par l'ASMEP constitue un pas dans la bonne direction.

Organisation des opérations. L'amélioration de l'approche stratégique et de la conception, ainsi que de la mise en oeuvre des opérations doit être sous-tendue par des changements appropriés au niveau du contexte organisationnel et des procédures pertinentes. À cet effet, la Banque pourrait souhaiter prendre en compte les recommandations ci-dessous.

8. Approuver la coordination des services qui participent à l'aide aux PME. La cohérence de l'aide aux PME tirerait parti des mécanismes qui sont en train d'être mis en place afin d'assurer une meilleure intégration parmi les différents services concernés de la Banque. Ceci pourrait se faire tant par la création d'une communauté de pratiques mettant en lien tout le personnel participant aux opérations liées aux PME que par la facilitation du partage des expériences et des meilleures pratiques. En principe, ces communautés de pratiques devraient être coordonnées par une petite cellule des PME conçue à l'image de la Cellule de l'Initiative en faveur des petites entreprises créée récemment au sein de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (mais à plus petite échelle compte tenu de la très grande différence d'échelle des opérations d'aide aux PME).

9. Simplifier les procédures d'approbation des projets. En mettant à profit l'expérience acquise dans le cadre de l'application de procédures plus simples présentées dans l'ASMEP, la Banque devrait simplifier les procédures internes pour les projets d'aide aux PME, notamment en: i) réduisant le nombre des étapes par lesquelles doivent passer les propositions de projet; et ii) introduisant des procédures d'approbation rationalisées fondées sur les mécanismes de non-objection ou sur la délégation de pouvoirs à la haute direction. Les paramètres spécifiques de cette réforme pourraient tirer parti de l'expérience d'autres BMD, en particulier la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Société financière internationale.

Mécanismes de suivi et d'évaluation. Le suivi et l'évaluation de l'aide aux PME de la Banque tireraient parti de la disponibilité d'informations plus détaillées concernant les résultats obtenus au titre des opérations, prises individuellement. Pour ce faire, la Banque pourrait souhaiter prendre en compte les recommandations ci-dessous.

10. Améliorer la collecte des informations relatives aux résultats des projets. Afin d'évaluer avec exactitude la performance de ses opérations d'aide, la Banque devrait collecter des informations crédibles tant sur les intermédiaires financiers que sur les bénéficiaires ultimes. L'on devrait exiger dans les accords de prêt que les IFP fournissent des informations concernant leurs activités de prêt ou d'investissement. Au minimum, elles doivent: i) indiquer le nombre et les caractéristiques de base des sous-prêts; ii) fournir des données détaillées relatives à la composition de leurs portefeuilles comprenant une indication séparée du nombre et du montant des opérations avec les PME (sur la base d'une définition uniforme des PME); et iii) fournir des données sur les opérations improductives, une fois de plus avec une indication séparée des paramètres pertinents pour les PME. Dans la mesure du possible, les IFP doivent également collecter des informations sur les PME clientes en ce qui concerne au moins certaines variables de base (chiffre d'affaires, emplois, exportations). Sans être exhaustives, ces informations permettraient d'établir une référence pour les futurs exercices d'évaluation d'impact.

11. Mettre en place un système de suivi et d'établissement de rapports sur les résultats. Afin d'améliorer l'établissement des rapports sur les résultats, la Banque devrait mettre au point un système d'établissement de rapports sur les résultats aux fins du suivi et de l'établissement des rapports sur les résultats en matière de développement. Ces systèmes constituent la norme à l'heure actuelle au sein de la plupart des BMD (par exemple, le Système de suivi des résultats en matière de développement de la Société financière internationale et le Système de suivi de l'impact de la transition au sein de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement).

Réponse de la Direction – Résumé

La Direction se félicite de la revue indépendante de l'assistance de la Banque aux petites et moyennes entreprises (PME) pour la période 2006–2013, qui juge positives les interventions de la Banque africaine de développement et fait état d'améliorations continues au cours des années subséquentes. L'évaluation a porté sur la pertinence, l'additionnalité, l'efficacité, la durabilité et l'efficience des opérations d'assistance aux PME, ainsi que sur l'approche de la Banque pour le développement des PME.

L'évaluation formule un certain nombre de recommandations qui sont, pour la plupart, alignées sur les constations faites par la Direction elle-même après la période sous revue et qui ont déjà été mises en oeuvre. La Direction entend donc saisir cette heureuse occasion pour affiner davantage l'approche pour l'assistance aux PME, tel qu'indiqué plus en détail dans le tableau de bord des mesures préconisées.

Équipe d'évaluation

Khaled Samir Hussein (chargé d'évaluation principal, IDEV) et Elsa Sarmento (chargée d'évaluation principale, IDEV) ont mené cette évaluation sous la direction générale de Rakesh Nangia (évaluateur général, IDEV) et de Mohamed Manai (ancien responsable, IDEV).