

Débat : les fonds de cofinancement en question

Matching grants are a solution to a donor problem, rather than meeting a need of recipient countries, in *Small Enterprise Development*, Vol. 18, no 1, p. 4-9, Practical Action Publishing, mars 2007.

Avec l'autorisation de Practical Action Publishing

« Les fonds de cofinancement sont une solution pour les bailleurs plus qu'une réponse aux besoins des pays bénéficiaires », telle est l'affirmation mise en débat dans la revue *SED* de mars 2007. T. Biggs, consultant et ancien collaborateur de la Banque mondiale, et J. Highstead, conseiller auprès de DFID, exposent leur point de vue sur la question. S'ils s'accordent quasiment sur la pertinence de ce type d'outil pour le développement du secteur privé du point de vue théorique, le premier est convaincu que, dans la pratique, cette approche n'est jamais satisfaisante par rapport aux objectifs visés.

« DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE TROP FORTES » : LE POINT DE VUE DE T. BIGGS

T. Biggs reconnaît que les fonds de cofinancement constituent, potentiellement, un outil efficace de développement du secteur privé à la fois pour les bailleurs et les pays bénéficiaires. Ce type de subvention trouve de toute évidence une justification économique dans les pays en développement et les bailleurs de fonds ont besoin de tels instruments souples pour agir efficacement au niveau des entreprises. Cependant, selon cet ancien collaborateur de la Banque mondiale, transformer ce potentiel en impact positif réel sur le terrain nécessite une mise en œuvre efficace, et c'est là que le bât blesse.

Justification économique de la subvention

L'argumentation en faveur des fonds de cofinancement repose sur le fait que l'inefficacité du marché est endémique dans de nombreux domaines essentiels à la croissance du secteur privé dans les pays en développement. En présence d'externalités, les marchés, à eux seuls, ne produisent pas nécessairement de résultats efficaces sur le plan économique. Plus particulièrement, ils ne parviennent pas à susciter des niveaux d'investisse-

ment « économiquement optimums » dans des domaines tels que le transfert de technologies, la formation et la diversification des activités, dans lesquels les externalités financières et technologiques sont omniprésentes.

T. Biggs prend l'exemple des investissements dans le transfert de technologies. Les bénéfices qu'une entreprise tire de l'investissement dans le transfert de technologie s'étendent fréquemment à d'autres entreprises qui, sans avoir investi elles-mêmes dans le processus, tirent néanmoins parti de ses résultats. Du fait de ces retombées, les bénéfices économiques (ou sociaux) des investissements dans ce domaine vont au-delà des retours pour la seule entreprise à l'origine de l'investissement. Cet effet de « dispersion » peut conduire le secteur privé à investir trop peu en regard du niveau socialement optimal pour assurer une croissance à long terme.

Le principe d'intervention optimale plaide dans ce cas pour l'approche suivante : fournir une subvention pour accompagner les investissements en transfert de technologie générant des retombées externes, en calquant le montant de la subvention sur la valeur des externalités.

Une bonne solution pour les bailleurs

Les fonds de cofinancement correspondent aussi aux priorités des bailleurs de

fonds. À la suite des réformes politiques mises en œuvre dans de nombreux pays, le secteur privé se trouve soumis à une pression concurrentielle considérable qui le pousse à améliorer ses capacités *via* les transferts de technologies et la formation. La demande en assistance technique est par conséquent substantielle. Les bailleurs voient dans les fonds de cofinancement un outil efficace et pas trop bureaucratique pour fournir un appui en matière d'apprentissage et d'évolution technologique. Un système de fonds de cofinancement place les ressources directement entre les mains des consommateurs privés de services en leur permettant de choisir les investissements et les services de formation les plus appropriés pour eux.

Un succès conditionné par la qualité de la mise en œuvre

Le succès de la mise en œuvre des fonds de cofinancement, comme de tout programme d'investissement public, dépend essentiellement de la capacité à sélectionner les investissements qui produiront le retour économique (et social) le plus important par dollar investi. Pour atteindre cet objectif, les décideurs politiques doivent à la fois choisir les investissements en transfert de technologie produisant le meilleur retour économique et ne financer que ceux qui n'auraient pas trouvé de financements privés. Le retour économique comprend à la fois les bénéfices privés perçus par les entreprises qui investissent et les bénéfices économiques plus larges sous la forme d'externalités. Les « bonnes » subventions sont celles qui génèrent des retombées larges, car les financements publics trouvent leur justification dans l'amélioration de la situation économique et non dans l'augmentation des bénéfices privés. Les subventions ne doivent pas financer les investissements que le secteur privé aurait consentis lui-même. Elles ont pour but d'inciter les entreprises à investir dans le transfert de technologie au-delà de ce qu'elles auraient financé elles-mêmes.

Ces conditions nécessaires et suffisantes du succès de la mise en œuvre requièrent que les décideurs politiques puissent s'appuyer sur tout un ensemble d'informations détaillées, qui sont en pratique difficiles à obtenir. Ils doivent en effet estimer l'am-

pleur des externalités susceptibles d'être générées par tel ou tel investissement, savoir quels types d'investissement les entreprises consentent d'elles-mêmes, ou encore quelles sont les « bonnes » entreprises, qui produiront les résultats attendus. Même en considérant que le monde n'est pas parfait et en réduisant les exigences à un niveau plus pragmatique, il apparaît que la plupart des fonds de cofinancement dans le monde ne parviennent pas à réunir les conditions minima.

Trois faiblesses récurrentes qui conduisent à l'échec

D'abord, **l'importance de la distinction entre bénéfiques privés et bénéfiques économiques plus larges est très insuffisamment prise en compte.** L'accent est mis sur la logique de la demande et la rentabilité des entreprises privées. Les entreprises ont peu d'incitations à proposer des projets d'investissement qui répondent à l'objectif des financements publics, c'est-à-dire qui produisent des bénéfices économiques pour la société dans son ensemble. Les entreprises utilisent des critères de rentabilité interne pour le choix de leurs investissements lorsqu'il faudrait des critères définis par les gestionnaires des fonds publics. Trop de fonds mesurent leur succès à l'augmentation des ventes ou des exportations des entreprises. Ensuite, **ces subventions obéissent à beaucoup d'autres priorités pas toujours compatibles avec le succès de leur mise en œuvre,** objectifs économiques et sociaux du gouvernement, priorités de décaissement et de calendrier des bailleurs en particulier.

Enfin **interviennent également les incitations et moyens propres des contractants gestionnaires de ces fonds.** La plupart font un excellent travail pour mettre en place des systèmes administratifs fonctionnels dans des conditions difficiles. Mais ils se heurtent au problème majeur de l'insuffisance des ressources en informations et en personnel. Une bonne mise en œuvre est un processus à forte intensité de savoir et de main-d'œuvre. Elle nécessite un grand nombre de personnes très qualifiées appelées à travailler étroitement avec les entreprises. La plupart des gouvernements et des bailleurs de fonds ne sont pas prêts à financer le niveau requis de gestion et de collecte d'information.

C'est là une des grandes faiblesses de ces systèmes. Comme il est difficile et coûteux d'évaluer correctement ces schémas de subvention, les évaluations utiles ne voient jamais le jour.

« Bons en théorie, mais pas en pratique »

Au final, toutes ces difficultés de mise en œuvre donnent véritablement l'impression que les fonds de cofinancement sont bons en théorie mais pas en pratique. Cet outil offre un potentiel, mais celui-ci ne peut être réalisé qu'à condition d'en améliorer fortement la mise en œuvre et l'évaluation.

« DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE SURMONTABLES » : LE POINT DE VUE DE J. HIGHSTEAD

J. Highstead reconnaît que, s'ils peuvent constituer un outil de développement efficace, les fonds de cofinancement sont souvent desservis par leurs difficultés de mise en œuvre, de telle sorte que peu d'entre eux parviennent à remplir leur objectif initial. Ces échecs sont, selon lui, d'autant plus dommageables que, par nature, cet instrument présente un risque de distorsion des marchés s'il est mal mis en œuvre. Il partage également les observations de T. Biggs quant aux trois principales raisons qui mettent en échec la mise en œuvre des fonds de cofinancement.

Une nouvelle génération de fonds de cofinancement

Cependant, ces observations s'appliquent d'après lui aux fonds de cofinancement traditionnels, que les bailleurs de fonds sont de plus en plus nombreux à abandonner. Ces systèmes traditionnels sont basés sur l'hypothèse que la réduction de la pauvreté passe par la croissance des entreprises, et des PME en particulier. Aujourd'hui, la plupart des acteurs de développement considèrent que ce ne sont pas des résultats de ce type qui importent, mais plutôt le bon fonctionnement, équitable, des marchés et la participation des pauvres à ces marchés.

À cet égard, DFID et d'autres bailleurs de fonds ont lancé d'autres mécanismes pour la prestation de fonds de cofinancement. Ceux-ci répondent aux conditions identifiées par T. Biggs tout en évitant les écueils de la mise en œuvre. C'est le cas des « Challenge Funds » de DFID. Il n'existe pas de stricte définition d'un *challenge fund*. Les deux principaux initiés par DFID sont le *Business Linkage Challenge Fund* (BLCF) et le *Financial Deepening Challenge Fund* (FDCF), en fonctionnement depuis près de 6 ans et ayant fait l'objet d'une évaluation indépendante¹.

Dans les deux cas, le mécanisme est le même. Il s'agit d'accorder des subventions à des entreprises ou consortiums d'entreprises privées par le biais d'un processus compétitif transparent. Le système prévoit une contribution de l'entreprise d'un montant au moins égal à la subvention consentie. L'investissement doit être mis en œuvre par l'entreprise privée dans l'optique d'un gain commercial à long terme, mais aussi de bénéfices sociaux clairement identifiés. En pratique, la gestion de ces fonds a été sous-traitée à des gestionnaires de fonds du secteur privé, mais les décisions d'investissement ont été prises par un panel d'experts indépendants sur la base de critères clairement définis. Les entreprises font acte de candidature en soumettant un projet (note conceptuelle de deux pages dans un premier temps, puis plan d'affaires si la note est retenue). Pour être étudiés, les projets doivent avoir un impact social clair, se montrer innovants et être commercialement viables avec un potentiel d'impact plus large sur le marché.

Des solutions aux difficultés de mise en œuvre

Comment les difficultés de mise en œuvre ont-elles été résolues ? En partie par la sous-traitance de la gestion à des gestionnaires privés dotés d'une bonne connaissance du marché (activité des entreprises du secteur, degré d'innovation). Dans le cas du FDCF, centré sur un secteur unique, cet aspect était particulière-

ment important. L'appui d'un panel local et d'un panel international d'experts du secteur privé venait encore renforcer cette expertise. L'importance accordée au critère d'impact systémique plus large sur le marché a également été utile à cet égard. Il est arrivé qu'il y ait arbitrage entre des projets offrant un impact social direct clair et des projets susceptibles de produire à plus long terme un impact systémique plus large sur le marché.

Une subvention a été accordée à Vodafone au Kenya pour expérimenter un nouveau modèle commercial de prestation de services bancaires aux pauvres par le biais de la téléphonie mobile. Bien que l'impact social immédiat de ce projet pilote fut faible en termes d'emploi ou de nombre de pauvres bénéficiaires, il a été retenu pour son potentiel d'influence sur le marché et de réplique. Ce projet est maintenant mis en œuvre par Vodafone à travers le continent africain, asseyant la crédibilité de son potentiel commercial. De nombreux autres acteurs suivent. À long terme, l'impact pourrait concerner plusieurs millions de pauvres. Une petite subvention a ainsi permis de catalyser l'innovation et d'accélérer le mouvement du marché.

Quant à la question de savoir si les projets retenus auraient été financés même en l'absence de subvention, la réponse est plus difficile, le processus décisionnel interne des entreprises étant plutôt opaque. Cependant, le fait de se doter d'un gestionnaire de fonds issu du secteur privé et d'un panel d'experts permet un meilleur discernement. Il est intéressant de noter à cet égard que lors de l'évaluation du FDCF, aucune des entreprises interrogées n'ayant pas reçu de subvention n'avait avancé sur son projet. Par ailleurs, étant donné le processus compétitif de sélection, les entreprises ont tendance à demander plutôt moins que plus.

L'impact des projets est-il de nature à justifier un financement public ? Sur cette question, les *challenge funds* adoptent une approche globale (vision du portefeuille dans son ensemble). Certains projets ne fonctionnent pas, d'autres sont satisfaisants et d'autres encore produisent un résultat excellent. Cette approche d'ensemble est importante, particulièrement lorsque le fonds a véritablement pour objectif de financer des innova-

tions, dont les coûts et bénéfices sont largement inconnus. Si tous les projets se soldaient par une réussite, cela signifierait qu'ils peuvent être financés par un crédit bancaire et n'ont pas besoin de subvention. Les quelques « excellents » projets produisant un impact large justifient à eux seuls l'ensemble des subventions accordées par le fonds.

Des pistes d'amélioration

DFID, en partenariat avec d'autres bailleurs, étudie à présent les moyens d'améliorer encore ce type de fonds. Les critères de sélection et structures incitatives à l'intention des entreprises et des gestionnaires de fonds sont revus afin de faire en sorte que les subventions catalysent effectivement des changements systémiques sur les marchés. Cela met encore davantage l'accent sur le besoin de réplique des modèles commerciaux et des évolutions technologiques au-delà de l'entreprise seule. Une autre option consiste à intégrer des institutions financières du secteur privé dans le panel d'investissement pour s'assurer que les projets susceptibles d'obtenir un crédit bancaire soient identifiés et orientés vers des institutions financières commerciales.

« Un instrument puissant et simple au service du développement du secteur privé »

De nombreux fonds de cofinancement ont certes souffert d'une mauvaise mise en œuvre par le passé, mais les *challenge funds* démontrent qu'il est possible de concevoir des mécanismes efficaces pour allouer des subventions en évitant les écueils de la mise en œuvre. Ce sont des instruments à la fois puissants et simples, capables de stimuler l'innovation et d'exploiter les capacités du secteur privé à des fins de développement. On ne peut pas en dire autant de beaucoup d'autres instruments. Ils méritent donc de figurer en bonne place dans la mallette des bailleurs du développement du secteur privé. ■

¹ Voir l'article de présentation du fonds « Business Linkages Challenge Fund » paru en juillet 2007 (*Actualité des services aux entreprises* n° 14).