

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT

35

JANVIER 2017

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

Les impacts du programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal

**DES IMPACTS SUR LES
ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES
AUX RETOMBÉES
MACROÉCONOMIQUES**

Quels ont été les impacts du programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal,

lancé en 2004, sur les bénéficiaires et au-delà sur la compétitivité de l'économie ?

Une étude menée par l'AFD met en évidence des impacts significatifs, positifs et durables, de la mise à niveau sur la valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation des entreprises, en veillant à corriger le biais de sélection des entreprises (souvent les plus performantes). Toutefois, en dépit de ces résultats favorables, les retombées macroéconomiques apparaissent limitées.

<http://bibliothèque.afd.fr/filtres/?terms=1085>

Une approche déclinée dans de nombreux pays

Les programmes de mise à niveau des entreprises (PMNE) sont définis par l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) comme « un processus continu qui vise à préparer et à adapter l'entreprise et son environnement aux exigences du libre-échange : (i) en aidant à lever certaines contraintes qui altèrent le climat des affaires (institutions, réglementation, etc.) ; (ii) en aidant les entreprises à devenir compétitives en termes de prix, qualité, innovation et à être capables de suivre et de maîtriser l'évolution des techniques et des marchés. »

Cette approche a émergé à la fin des années 1980 au Portugal dans le cadre des mesures mises en place pour accompagner son intégration au sein de l'Union européenne (UE). Elle a ensuite été reproduite, suivant différentes variantes, et grâce aux appuis financiers de différents bailleurs, en Europe de l'Est, en Amérique latine, en Asie et au sud de la Méditerranée. Le développement de ces programmes peut s'expliquer notamment par un besoin croissant de renforcer la compétitivité des entreprises, dans un contexte d'abaissement des protections douanières et d'ouverture toujours plus large des marchés.

Compte tenu du succès rencontré par certains PMNE, notamment en Tunisie, ce type d'intervention a trouvé sa place dans la panoplie des outils et mesures proposés pour les économies en développement, même faiblement industrialisées comme le sont les économies de la zone UEMOA. Le Sénégal a été, en 2004, le premier pays d'Afrique subsaharienne à reproduire cette démarche. Un programme de restructuration et de mise à niveau de l'industrie des Etats membres de l'UEMOA a ensuite été initié en 2006 dans les autres pays de l'UEMOA.

Au Sénégal, le PMNE a été financé principalement par l'AFD et l'UE. Il concourt à deux grandes finalités :

- adapter les entreprises sénégalaises aux nouveaux défis posés par une ouverture commerciale accrue, à la suite de la réforme douanière de l'UEMOA de 1998 et dans la perspective des accords de partenariat économique (APE) avec l'UE ;
- contribuer à la stratégie nationale d'accélération de la croissance économique (SCA) ainsi qu'au développement de l'emploi formel, notamment pour répondre à l'arrivée croissante de jeunes diplômés sur le marché du travail.

Un processus long et complexe

Même s'ils sont censés prendre en compte la spécificité des différents contextes nationaux, les PMNE sont structurés à peu près de la même manière. Au niveau de l'entreprise, une fois vérifiée son éligibilité au programme au regard des critères de taille et d'appartenance sectorielle, la mise à niveau débute par un diagnostic global. Ce diagnostic doit permettre au chef d'entreprise de mieux anticiper l'évolution du marché et les conséquences de l'ouverture sur son secteur d'activité, et ainsi d'élaborer une stratégie pour s'adapter à l'évolution de la concurrence, en recherchant des avantages comparatifs, soit par l'abaissement du coût de revient des produits ou des services, soit par la nature des produits ou services proposés, soit encore par le marketing ou l'innovation.

Suite à ce diagnostic, un plan de mise à niveau est soumis à la validation du Comité de pilotage du programme (COFIL). S'il est validé, le programme subventionnera en partie, par le versement de primes, les différents investissements matériels et immatériels

prévus par le plan. Ce processus compte au Sénégal 23 étapes distinctes et il est souvent jugé complexe et long par les chefs d'entreprises (cf. schéma).

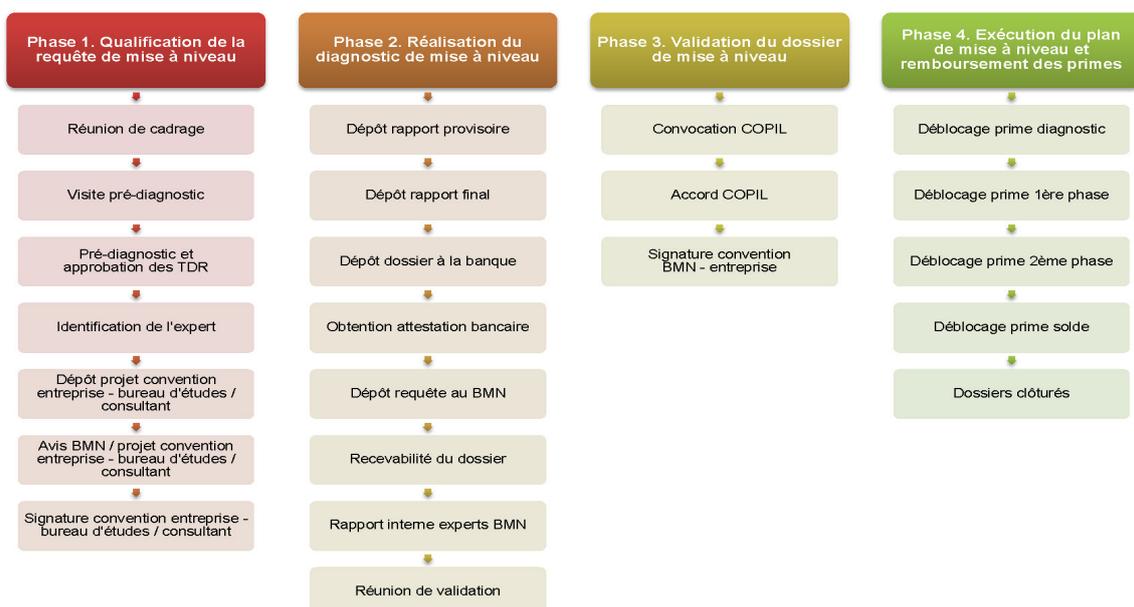
En 2014, lors de la constitution de la base de données de l'étude, soit 9 ans après le démarrage du PMNE :

- 457 entreprises avaient demandé à adhérer au programme (soit environ 8,5 % des entreprises appartenant au champ des secteurs d'activité éligibles),
- 377 avaient été déclarées éligibles,
- 108 avaient vu leur plan de mise à niveau validé,
- et 53 avaient mené à leur terme l'ensemble des investissements prévus, soit 11,6 % des entreprises ayant demandé à adhérer au programme.

La diminution du nombre de dossiers au fil des étapes du PMNE, de 457 à 53, s'explique par des rejets de demandes d'adhésion pour des entreprises jugées non éligibles, des plans de mise à niveau non validés, des abandons d'entreprises en cours de processus et surtout les délais pour passer d'une étape à l'étape suivante.

Les investissements matériels financés dans le cadre du PMNE du Sénégal ont été de nature très diverse : équipements informatiques, de production, de laboratoire ou encore de conformité environnementale, matériels de transport, systèmes frigorifiques, etc. Il en a été de même pour les investissements immatériels : assistance à la maîtrise d'ouvrage, démarches de certification, démarche assurance qualité, acquisition de logiciels, formation ou recrutement du personnel, réalisation d'études, de plan marketing, de manuels de procédures, etc. Si l'on rapporte le montant de ces investissements aux primes versées, l'effet de levier financier du programme, de 4,7, apparaît relativement élevé.

ETAPES DU PROGRAMME DE MISE À NIVEAU DES ENTREPRISES DU SÉNÉGAL



Des impacts significatifs et durables sur les bénéficiaires

Le bilan apparemment positif des premiers PMNE, notamment de celui mené en Tunisie, n'avait pas fait l'objet jusqu'à présent d'évaluation scientifique d'impact (ESI), mais de simples comparaisons statistiques entre les performances des entreprises mises à niveau et les autres. Or, ces comparaisons présentent un risque de biais important, dans la mesure où les entreprises bénéficiaires des PMNE sont souvent, lors de leur adhésion, en meilleure santé financière et plus dynamiques que les entreprises non adhérentes. C'est notamment le cas au Sénégal : les entreprises déclarées éligibles s'avèrent avant de bénéficier du programme, en moyenne plus grandes, plus performantes et plus saines sur le plan financier que les autres entreprises potentiellement éligibles.

Le recours à une ESI pour le PMNE du Sénégal visait donc à étudier les impacts réels du programme sur les performances des entreprises bénéficiaires toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en corrigeant les biais de sélection au moment de l'adhésion au programme. En corollaire, il s'agissait de vérifier que les subventions versées pour le financement de ce programme n'aient pas offert l'opportunité d'effets d'aubaine pour les entreprises bénéficiaires, en aidant la réalisation d'investissements que ces entreprises auraient de toutes façons effectués, même si le programme n'avait pas été mis en place.

Cette ESI quasi-expérimentale a été réalisée à partir d'une base de données constituée par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie du Sénégal (ANSD). Elle contient les données comptables de 5 404 entreprises appartenant aux secteurs éligibles au PMNE sur dix exercices successifs, de 2003 à 2012, ainsi que des informations transmises par le Bureau de mise à niveau (BMN) et issues du reporting du Programme sur les 457 entreprises ayant demandé à adhérer. Pour une présentation détaillée de la démarche et des résultats, le lecteur pourra se reporter aux deux articles référencés dans la bibliographie (Bastide et Savoye, 2015 et 2016).

Comme pour toute ESI, l'étude repose sur une comparaison entre :

- un groupe de traitement (dans le cas présent, les entreprises qui ont bénéficié effectivement du programme, en commençant *a minima* l'exécution de leurs plans de mise à niveau (cf. phase 4 du schéma) ;
- et un groupe dit de contrôle, ou contrefactuel (constitué ici par des entreprises potentiellement éligibles, mais qui

soit n'ont pas postulé au programme, soit, si elles l'ont fait, n'ont pas encore obtenu de réponse de la part du BMN. Parmi ces entreprises, certaines ont été écartées faute de données suffisantes sur la période considérée).

Les groupes de traitement et de contrôle sont constitués respectivement de 55 et de 1 613 entreprises. La *randomisation*, c'est-à-dire le recours au tirage aléatoire des bénéficiaires du programme, n'ayant pas été envisagée en amont de l'étude, lors de la conception du programme, la stratégie d'estimation repose sur la méthode des différences de différences combinées avec des pondérations issues des scores de propension (ou du PSM pour *Propensity Score Matching*) pour réduire les biais de sélection. Le principe de ces scores de propension est d'attribuer à chaque entreprise sa probabilité théorique d'être « traitée », c'est-à-dire de mettre en œuvre un plan de mise à niveau, en synthétisant les principaux facteurs qui ont conduit les entreprises à adhérer puis à être éligibles au programme (le secteur d'activité, l'ancienneté de l'entreprise, sa taille en 2005, etc.). L'application de ces scores se traduit par le fait que les écarts avant traitement entre les entreprises du groupe de traitement et du groupe de contrôle ne sont plus significatifs pour l'ensemble des variables prises en compte dans le PSM (la moyenne des biais initiaux entre les deux groupes diminue de 34 à 6 %). Enfin, pour apprécier la durée des impacts du programme, cette méthode des différences de différences combinées avec des pondérations a été reconduite pour chacune des cinq années qui suivent l'année de traitement des entreprises traitées.

Suivant cette méthode, l'impact du traitement sur la croissance de la valeur ajoutée apparaît positif et significatif toutes les années qui suivent le COPIL et va croissant au fil des ans, de 15 % un an après le traitement à 130 % après cinq ans, en taux de croissance cumulée. L'impact du PMNE sur l'excédent brut d'exploitation est également positif et significatif toutes les années qui suivent le COPIL et va également en croissant jusqu'à la quatrième année. Ainsi, l'impact du PMNE apparaît dès la première année et s'avère durable, à la différence de certains programmes d'aide aux entreprises, pouvant présenter à court terme des impacts réels positifs mais qui disparaissent ensuite rapidement (Cadot *et al.*, 2013). L'ampleur de l'impact demande toutefois à être interprétée avec prudence car elle peut éventuellement comprendre des effets décalés dans le temps sur la population non bénéficiaire du programme (cf. encadré).

AUTEURS

 **NANS BASTIDE**
Etudiant à l'ENS Cachan

 **BERTRAND SAVOYE**
Economiste, division Recherche et
développement, AFD

Le coefficient de l'impact du traitement sur les acquisitions corporelles est positif et significatif les quatre années qui suivent le COPIL, ce qui indique que les entreprises ont plus investi qu'elle l'auraient fait en l'absence du PMNE. Il n'est pas significatif la cinquième année. Par conséquent, le PMNE semblerait avoir un impact positif mais temporaire sur les investissements matériels, soit parce que les entreprises mises à niveau retrouvent un niveau d'investissement plus habituel au bout de cinq ans, soit parce que les entreprises non bénéficiaires convergent en termes d'investissements.

L'ensemble de ces résultats apparaît cohérent avec les entretiens tenus avec les chefs d'entreprises bénéficiaires du programme. Ces derniers ont, pour la plupart, noté un impact sur leurs investissements grâce au PMNE avec des effets additionnels et d'accélération (ils ont réalisé plus d'investissements que prévu et plus tôt que prévu). Les entrepreneurs ont également précisé que l'investissement matériel était une priorité par rapport à l'investissement immatériel. Enfin, ils ont constaté un effet rapide du PMNE sur leurs performances.

Les impacts macroéconomiques, une question en suspens

Le PMNE avait pour finalité de contribuer à renforcer la compétitivité de l'économie sénégalaise et pas seulement celle des entreprises bénéficiaires. L'étude s'est donc intéressée à ses retombées macroéconomiques, en agrégeant notamment les impacts sur les entreprises bénéficiaires. Les surplus de valeur ajoutée additionnelle générés par le PMNE sont estimés représenter un montant de 2 à 4 fois supérieur aux primes versées (pour

la présentation de cette estimation, se reporter à Bastide et Savoye, 2015). Ces résultats favorables s'avèrent en fait limités au niveau macroéconomique, compte tenu du poids restreint des entreprises bénéficiaires (environ 2 % du PIB marchand). Ainsi, les surplus de valeur ajoutée correspondent durant la période à moins d'un dixième de point de croissance annuelle du PIB.

On s'est par ailleurs intéressé à l'évolution des performances des branches d'activité suivant le degré de présence en leur sein des entreprises mises à niveau. Suivant cette approche, il n'a pas été observé d'effet de diffusion sur les comportements d'investissement des entreprises non bénéficiaires. Au niveau de l'ensemble des branches d'activité, le PMNE paraît être allé de pair avec des comportements plus dynamiques à l'exportation, mais avec des pertes de parts de marché de la production locale sur le marché intérieur, les gains obtenus par les entreprises mises à niveau n'étant apparemment pas suffisants pour contrecarrer la progression des importations au détriment des autres entreprises non bénéficiaires du programme.

Ainsi, le problème de la diffusion des pratiques et des effets d'entraînement sur l'économie apparaît comme le plus déterminant à résoudre, pour faire en sorte que le PMNE contribue de façon encore plus efficace aux finalités macroéconomiques visées. Ce problème ne concerne pas seulement le PMNE mais questionne l'ensemble de la politique publique d'appui au secteur privé, notamment la coordination des nombreuses initiatives prises dans ce domaine au Sénégal dont les champs d'intervention tendent parfois à se chevaucher. ■

LA QUESTION DES EXTERNALITÉS DANS LES ÉVALUATIONS SCIENTIFIQUES D'IMPACT

Pour pouvoir comparer des entreprises traitées et non traitées, on suppose que le traitement affecte uniquement les premières (hypothèse appelée SUTVA pour *Stable Unit Treatment Value Assumption*). Cependant, dans un grand nombre d'ESI, cette hypothèse n'est pas respectée et les résultats de l'estimation peuvent être biaisés à la hausse comme à la baisse. C'est notamment le cas des programmes d'aide à l'investissement, créés justement pour générer à terme des externalités positives et donc exercer des effets sur des unités non traitées. Dès lors, la mesure de l'impact de ces programmes peut comprendre en partie un impact sur la population non traitée et sa valeur représente dans ce cas le différentiel entre les deux impacts.

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

Bastide N. et B. Savoye (2016), « Le programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal, une évaluation d'impact à partir de données statistiques préexistantes », *Stateco*, n°110.

Bastide N. et B. Savoye (2015), « Les impacts du programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal », *Papiers de recherche*, 2015-04, AFD, Paris.

Cadot O., A. Fernandes, J. Gourdon et A. Mattoo (2013), "Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia", *Discussion Paper Series*, n°9758, CEPR.

Bougault H. et E. Filipiak (2006), « Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal », *Notes et documents*, N°18, AFD, Paris.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Études, Recherches et Savoirs de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX . Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD. Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 .

Dépôt légal : Janvier 2017 . ISSN 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Elsa MURAT