

exPost *ExPost*

Evaluation des lignes de crédit de l'Agence Française de Développement octroyées à la Banque ouest-africaine de développement (2000-2010)

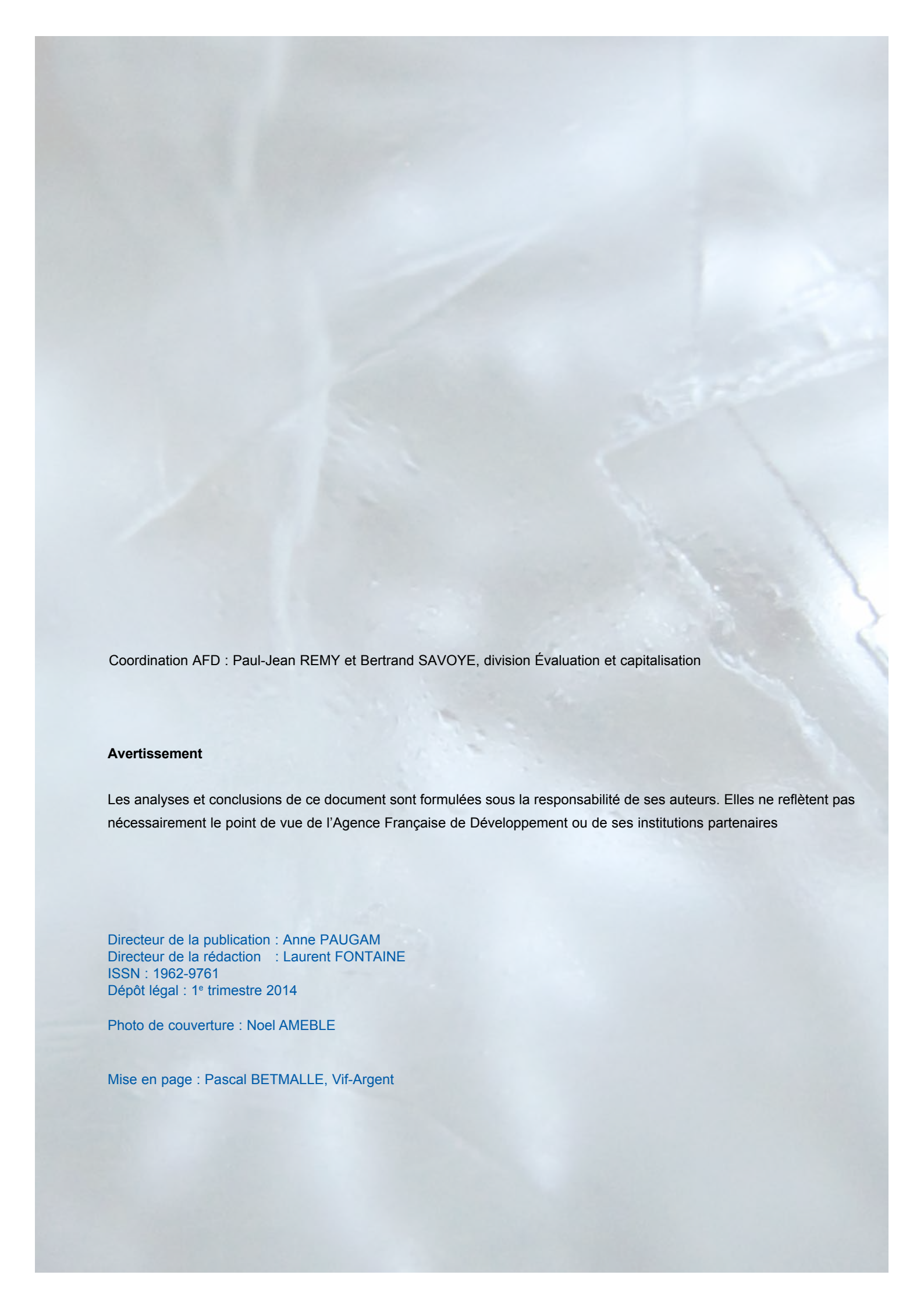
Jean-Paul SEILLER, Dominique LECHEVIN, Alain GRANEL, Fabrice ALCANDRE, consultants, C2G



Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr



Coordination AFD : Paul-Jean REMY et Bertrand SAVOYE, division Évaluation et capitalisation

Avertissement

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'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires

Directeur de la publication : Anne PAUGAM
Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2014

Photo de couverture : Noel AMEBLE

Mise en page : Pascal BETMALLE, Vif-Argent

SOMMAIRE

Résumé	4
Introduction	8
1. Objectifs, champ et méthodologie de l'étude	10
1.1. Cadrage	10
1.2. Méthode	10
1.3. Organisation de la mission et limites	11
1.4. Finalisation des conclusions et recommandations	12
2. Evaluation des trois lignes de crédit	13
2.1. Evaluation des lignes de crédit	13
2.2. Evaluation des volets d'actions d'accompagnement	36
3. La logique d'intervention de l'AFD vis-à-vis de la BOAD	53
3.1. Pertinence de l'intermédiation	53
3.2. Cohérence interne des différents financements de l'AFD	54
3.3. Cohérence des conditions financières	55
3.4. Les autres bailleurs de fonds	58
3.5. La valeur ajoutée des financements de l'AFD	61
4. Conclusions et recommandations	63
4.1. Conclusions	63
4.2. Propositions d'actions AFD	64
4.3. Axes de travail retenus	65
Annexe 1. Liste des personnes rencontrées	66
Annexe 2. Procédures BOAD – Cycle d'un projet	68
Liste des sigles et abréviations	72



Résumé

Le contexte

La Banque ouest-africaine de développement (BOAD) est un établissement régional bien établi, dont la réputation est positive, aussi bien auprès de ses Etats membres qu'auprès de ses partenaires financiers ou de ses emprunteurs.

De fait, depuis le début de son activité en 1976, la BOAD a toujours présenté une situation financière équilibrée. Cette stabilité financière lui a permis d'accroître régulièrement son accès aux ressources et donc son potentiel d'intervention. Son activité a été triplée durant les quatre dernières années, entre 2008 et 2011, pour atteindre un cumul d'engagements net de près de 3,3 Mds € au 31 décembre 2011. Sa participation au développement des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est à la fois diverse et adaptée. Diverse par le nombre de secteurs qu'elle touche et le type de financements qu'elle met en place ; adaptée parce qu'elle intervient dans le cadre de politiques de développement cohérentes, qui tiennent compte des impératifs environnementaux et sociaux et qui renforcent la cohésion des pays de l'UEMOA.

L'Agence Française de Développement (AFD) n'est pas étrangère à ce succès, pour avoir accompagné la BOAD de façon régulière et significative tout au long de son histoire. Elle lui a non seulement fourni des ressources financières importantes, le plus souvent à des conditions très concessionnelles, mais elle l'a aussi guidée dans le renforcement de ses services, dans certaines de ses orientations sectorielles comme l'environnement, a toujours été à ses côtés et l'a invitée à s'impliquer, en vrai partenaire, auprès des autres établissements du Groupe (Proparco, CEFEB).

En contrepartie, ce « parrainage » confère à l'AFD une responsabilité particulière vis-à-vis de la BOAD et de son avenir. Il était donc important qu'elle s'interroge sur le bien-fondé, la qualité et les limites de son implication.

C'est dans ce contexte que l'AFD a commandé une mission d'évaluation, à la fois sur le fonctionnement pratique de sa coopération à travers ses lignes de crédits octroyées à la BOAD et sur les formes qu'elle pourrait prendre à l'avenir pour accompagner la Banque dans son développement.

L'évaluation des lignes de crédit

Trois lignes de crédit ont été octroyées par l'AFD à la BOAD sur la période 2000-2010, pour un montant global de 95 M€, en vue de financer des projets d'infrastructures et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, et de manière systématique, ces prêts ont été assortis de dispositions particulières pour assurer, en articulation avec les projets, le financement d'actions d'accompagnement

pour renforcer les services de la BOAD et introduire des thèmes majeurs dans la pratique de la Banque, notamment les questions environnementales et sociales.

Les principaux résultats de l'évaluation sont présentés de façon résumée ci-après.

Une forte pertinence de l'intermédiation et des objectifs de développement

Parmi les objectifs principaux qui sous-tendent les interventions de l'AFD au profit de la BOAD, figure en bonne place le souhait de renforcer le secteur financier de l'UEMOA, par la présence d'une Banque autonome, performante et financièrement équilibrée capable d'intervenir dans les secteurs prioritaires, à l'intérieur d'un cadre régional. A ce titre, l'étude montre la pertinence de l'approche dans la mesure où :

- La Banque a confirmé son rôle d'opérateur majeur dans la région, en triplant ses interventions au cours des quatre dernières années, tout en conservant une structure financière jusqu'ici en équilibre, et en introduisant en interne et chez ses emprunteurs une prise en compte responsable des aspects environnementaux et sociaux des projets.
- Les priorités stratégiques de la BOAD pour le développement de la zone s'accordent parfaitement avec l'approche de l'AFD. Les domaines ciblés par les lignes sont cohérents avec les politiques de l'UEMOA et concernent des sujets d'actualité majeurs. Ainsi, l'instruction de la ligne sécurité alimentaire de 2009 a pris place dans le contexte de hausse mondiale des prix des denrées alimentaires, particulièrement ressentis par les pays de la zone UEMOA¹.
- L'AFD a pu, de son côté, bénéficier de l'intermédiation de la BOAD pour augmenter ses financements en Afrique de l'Ouest, en atteignant par son canal des emprunteurs auxquels elle n'aurait pas pu accéder directement, en raison du risque pays, du risque de change ou de ses plafonds d'engagement.

Par ailleurs, la qualité du dialogue entre la BOAD et l'AFD et son intensité durant les phases d'instruction ont permis,

pour chaque ligne, d'effectuer une sélection commune des projets. On notera que par rapport à l'objectif d'intégration régionale, si la majorité de ces projets n'étaient pas des projets transnationaux au sens strict du terme, ils n'en correspondaient pas moins à la mise en œuvre de stratégies définies régionalement.

Pour ce qui est des actions d'accompagnement, à part pour la ligne la plus ancienne, la pertinence du ciblage vers un renforcement de capacités lié aux projets eux-mêmes s'est affirmée et se poursuit aujourd'hui. Cette mise en cohérence se retrouve dans le financement de l'Accord de partenariat environnemental (APE) associé à la ligne infrastructure de 2005 mais aussi dans la subvention associée à la ligne de sécurité alimentaire de 2009 destinée à financer le renforcement de l'instruction des projets agricoles. Les lignes suivantes, initiées en 2010 et 2012 suivent également cette pertinence.

Une efficience inégale dans la mise en œuvre des prêts et projets refinancés, liée parfois à des facteurs externes

L'efficience a été évaluée à la fois par l'étude des conditions financières des prêts de l'AFD à la BOAD, l'analyse des modalités de leur structuration et l'examen de la mise en œuvre concrète des projets.

En ce qui concerne les conditions financières, une analyse de la compétitivité des lignes de crédit octroyées n'aurait pas eu grande signification dans le contexte de rareté des ressources concessionnelles offertes à la BOAD par ses contributeurs. On note néanmoins que les conditions des lignes de l'AFD sont parmi les meilleures du marché et montrent un réel effort en termes de taux et de durée, compte tenu du coût des ressources de l'Agence.

S'agissant de l'efficience de la mise en place des trois lignes de crédit, elle a été inégale selon les étapes du processus. Leur instruction a été conduite en étroite collaboration avec l'AFD, dans des délais très satisfaisants ; leur décaissement

¹ De même, l'instruction récente de la ligne énergie en 2012 répond à la crise énergétique de la zone.

par l'AFD a été très rapide, et effectué en une ou deux fois² ; en revanche, le constat est plus nuancé en ce qui concerne la réalisation des projets eux-mêmes.

D'une manière générale, des décalages importants (parfois de plusieurs années) par rapport aux calendriers de réalisation ont été constatés. Mis à part les causes d'ordre politique, comme en Côte d'Ivoire, l'origine de ces retards tient pour une part importante aux difficultés rencontrées dans les pays bénéficiaires, notamment l'obligation de ratification des prêts par les parlements nationaux, une certaine incompréhension des procédures de mise en vigueur ou la complexité des procédures nationales d'appels d'offres, par exemple. La lourdeur de la procédure d'instruction de la BOAD explique également en partie la lenteur du processus. Dans ces conditions, les retards de réalisation ont entraîné des augmentations inévitables du coût des projets (qui ont parfois nécessité le montage de prêts complémentaires) et une perte d'adéquation aux réalités.

Quant à l'efficacité des actions d'accompagnement, elle a augmenté de façon significative avec l'abandon du système en cours jusqu'en 2009, qui consistait à financer l'appui institutionnel donné à la BOAD grâce au différentiel de taux entre l'intérêt du prêt AFD et l'intérêt reçu des bénéficiaires.

D'une grande complexité dans sa gestion quotidienne, ce système procurait des ressources sans lien direct avec les besoins réels des actions de renforcement de la BOAD. L'adoption d'un financement mis en place sous forme de subvention, dont le montant est fixé dorénavant en concordance avec les programmes d'appui, permet d'atteindre de bien meilleurs résultats. Il reste cependant à améliorer la préparation du contenu, en organisant une phase de coordination préalable avec la BOAD et en concevant les actions comme de véritables projets.

² Cela présente un avantage indéniable pour la trésorerie de la BOAD, mais peut constituer un facteur de risque en termes de gestion actif-passif, le décaissement des prêts aux bénéficiaires intervenant parfois plusieurs années après la mise à disposition des fonds par l'AFD, que la Banque a déjà utilisés à d'autres fins.

Une efficacité diverse, tant pour les lignes elles-mêmes que pour les projets refinancés

L'efficacité de l'intervention de l'AFD a été appréciée selon trois critères : le renforcement technique et financier de la BOAD, l'utilisation concrète des lignes de crédit et la réalisation physique des projets.

S'agissant du renforcement de la structure de la Banque, il y a lieu d'être satisfait de la qualité du dialogue technique entre l'AFD et la BOAD, notamment pour l'instruction des lignes et les choix des projets. Des échanges réguliers entre les services et une implication permanente de l'Agence de Lomé permettent de mettre au point des lignes de crédit qui répondent à des véritables priorités et qui débouchent efficacement sur des projets.

Par contre, cette coordination approfondie cesse dès que le projet est en cours d'exécution, l'AFD laissant à la BOAD la responsabilité de la mise en œuvre, dont elle s'acquitte d'ailleurs avec compétence. Mais ce désintérêt apparent fait perdre à l'AFD le contact avec les réalisations sur le terrain et donc les enseignements qu'elle pourrait en tirer.

Si l'on s'intéresse ensuite à l'efficacité des lignes sur la solidité financière de la Banque, on ne peut que s'interroger sur les pratiques actuelles de transformation par la BOAD des ressources qui lui sont accordées. Son guichet concessionnel, qui représente aujourd'hui plus de la moitié de l'activité, n'est pas alimenté suffisamment en ressources à faible taux et à durée longue. Mais en outre, les financements qu'il reçoit dans ce cadre sont rétrocédés à des conditions beaucoup plus favorables que celles qui lui sont accordées, entraînant un risque considérable si cet usage se prolongeait sur le long terme.

Au titre du deuxième critère, qui concerne l'utilisation des lignes, l'efficacité peut être considérée comme bonne, le taux d'absorption ayant été satisfaisant avec l'engagement de douze projets sur les trois prêts.

Quant aux actions d'accompagnement, elles ont souffert d'un grand retard dans leur mise en place, faute d'une coordination préalable entre les deux institutions et d'une préparation adéquate qui aurait permis un accueil plus rapide et plus efficace de l'appui proposé. Aujourd'hui cependant, les opérations de renforcement de capacité ont trouvé leur place et ont commencé à apporter beaucoup au fonctionnement de la BOAD.

L'impact

L'impact des projets n'a pu être évalué que pour la ligne de crédit « infrastructures » de 2005, faute d'informations sur les autres lignes, l'une étant trop ancienne, l'autre en cours d'implantation. Cet impact apparaît comme positif, les projets s'étant inscrits dans un cadre de réformes sectorielles réussies (eau, électricité) ou ayant permis un accroissement réel d'activité (port).

L'impact des actions d'appui est important. Même si, comme indiqué plus haut, le démarrage des opérations a été laborieux, on constate aujourd'hui de vrais effets dans le domaine environnemental et sociale (E&S), où l'expertise de la BOAD est reconnue, et des perspectives encourageantes dans le renforcement de capacité pour les secteurs importants de l'agriculture et de l'énergie.

L'avis de la mission d'évaluation sur les lignes de crédit est globalement positif. La BOAD est un intermédiaire de qualité qui remplit convenablement son rôle, aussi bien pour l'identification que pour l'évaluation et le suivi des projets³ ; elle utilise une approche des questions de développement conforme à celle de l'AFD, et ses procédures répondent aux normes des banques de développement internationales. Les questions de la capacité opérationnelle de la BOAD et de son rôle futur doivent cependant faire l'objet d'une attention particulière, et sur lesquelles l'appui de l'AFD pourrait être déterminant.

A côté de la contribution historique de l'AFD sous forme de ressources financières et d'expertises techniques, dont le bienfondé et la qualité ont été globalement confirmés par l'étude, il conviendrait aujourd'hui que le partenariat avec la BOAD s'attache à mieux définir l'avenir de la Banque dans le contexte économique difficile de l'Afrique de l'Ouest. Il faudra notamment régler la question du déficit structurel de son guichet concessionnel qui remet en cause à terme son équilibre financier, tout en sauvegardant son rôle primordial de Banque de développement régionale.

³ Ce constat ne dispense pas la BOAD de poursuivre ses efforts de recrutement et de formation pour faire face à l'accroissement de son activité, et de réfléchir à une simplification de ses procédures, toutes choses qui méritent la continuation par l'AFD de ses appuis de renforcement de capacités.

Introduction

La BOAD est un établissement régional bien établi, dont la réputation est positive, aussi bien auprès de ses Etats membres qu'auprès de ses partenaires financiers ou de ses emprunteurs.

De fait, depuis le début de son activité en 1976, la BOAD a toujours présenté une situation financière équilibrée. Cette stabilité financière lui a permis d'accroître régulièrement son accès aux ressources et donc son potentiel d'intervention. Son activité a été triplée durant les quatre dernières années, entre 2008 et 2011, pour atteindre un cumul d'engagements net de près de 3,3 Mds € au 31 décembre 2011. Sa participation au développement des pays de l'UEMOA est à la fois diverse et adaptée. Diverse, par le nombre de secteurs qu'elle touche et le type de financements qu'elle met en place ; adaptée, parce qu'elle intervient dans le cadre de politiques de développement cohérentes, qui tiennent compte des impératifs environnementaux et sociaux et qui renforcent la cohésion des pays de l'UEMOA.

L'AFD n'est pas étrangère à ce succès, pour avoir accompagné la BOAD de façon régulière et significative tout au long de son histoire. Elle lui a non seulement fourni des ressources financières importantes, le plus souvent à des conditions très concessionnelles, mais elle l'a aussi guidée dans le renforcement de ses services, dans certaines de ses orientations sectorielles comme l'environnement, a toujours été à ses côtés et l'a invitée à s'impliquer auprès des autres établissements du Groupe (la Société de Promotion et de Participation pour la Coopération - PROPARCO, le Centre d'Etudes financières, économiques et bancaires - CEFEB). Au titre de ce partenariat, les deux institutions se rencontrent annuellement pour discuter de leur stratégie commune d'intervention. On rappellera par ailleurs que la France est

actionnaire de la BOAD tandis que la BOAD est au capital de PROPARCO.

En contrepartie, ce « parrainage » confère à l'AFD une responsabilité particulière vis-à-vis de la BOAD et de son avenir. Il est difficile à l'Agence de ne pas s'interroger sur le bien-fondé, la qualité et les limites de son implication.

D'autant que la situation actuelle plutôt favorable de la BOAD ne doit pas cacher un certain nombre de problèmes qui se profilent et tiennent tout à la fois :

- aux difficultés que rencontre régulièrement la zone d'intervention de la BOAD, avec des conditions politiques instables (hier la Côte d'Ivoire, aujourd'hui le Mali) et un contexte économique difficile,
- au caractère régional de la BOAD, qui lui impose de facto un certain équilibre de ses interventions entre ses Etats membres et par conséquent une rigidité dans les conditions de ses concours accordés sur une base « égalitaire », rendant son équilibre financier de plus en plus délicat dans un contexte de ressources concessionnelles insuffisantes,
- à l'éventuelle concurrence d'autres banques, régionales ou locales, sur les segments les plus rentables du marché.

C'est dans ce contexte que l'AFD a commandé une mission d'évaluation à la fois sur le fonctionnement pratique de sa coopération à travers ses lignes de crédits octroyées à la BOAD, mais aussi sur les formes qu'elle pourrait prendre à l'avenir pour accompagner la Banque dans son développement.

Les termes de références de cette mission ont fixé le triple objectif suivant :

- i) analyser le fonctionnement et la qualité de l'intermédiation de la BOAD, à partir de l'évaluation de trois lignes de crédit accordées en 2001, 2005 et 2009,
- ii) étudier la pertinence des actions d'accompagnement qui ont encadré ces concours, actions financées pour les deux concours les plus anciens par un différentiel d'intérêt fixé entre le taux du prêt de l'AFD et sa rétrocession aux bénéficiaires, et pour le concours le plus

récent par une subvention consacrée spécifiquement au volet d'accompagnement,

- iii) apporter des éléments de réflexion sur la logique d'intervention de l'AFD auprès de la BOAD et sur sa cohérence par rapport aux besoins de l'institution dans l'avenir et au rôle que souhaite y tenir l'AFD.

Les deux premiers points qui concernent les lignes font l'objet de la section 2 du présent document, tandis que le troisième point fait l'objet de la section 3.



1. Objectifs, champ et méthodologie de l'étude

1.1. Cadrage

Suite à l'appel d'offres lancé par l'AFD en mars 2012, le cabinet C2G Conseil a été retenu pour réaliser l'évaluation des lignes de crédit octroyées à la BOAD sur la période 2000- 2010. Trois lignes sont concernées :

- la ligne de crédit CZZ 1226 octroyée en 2001 pour un montant de 15 M€, ayant pour objet la poursuite des interventions de l'AFD dans le secteur des infrastructures marchandes et le renforcement du rôle intégrateur de la BOAD au sein de l'UEMOA ;
- la ligne de crédit CZZ 3042 octroyée en 2005 pour un montant de 30 M€ (cinq prêts) en vue de promouvoir le développement durable des infrastructures du secteur public marchand et d'améliorer la capacité de gestion environnementale et sociale de la BOAD ;
- La ligne de crédit CZZ 1420 octroyée en 2009 pour un montant de 50 M€ (cinq prêts) pour contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire des pays de l'UEMOA.

En outre, chacun des prêts était assorti de dispositions particulières visant à affecter l'avantage concessionnel (ou la subvention qui s'y est substituée) à des actions d'accompagnement de la BOAD, notamment en ce qui concerne l'APE (ligne CZZ 3042) et le renforcement de capacité (ligne CZZ 1420).

Cette évaluation a couvert deux dimensions complémentaires :

- une analyse évaluative des prêts BOAD financés ou refinancés par les lignes de crédit ; cet aspect a été couvert par une première mission qui s'est déroulée en juillet et comprenait des entretiens au siège de la BOAD et plusieurs visites de projets au Togo, au Sénégal et en Côte d'Ivoire. Ces évaluations sont présentées en annexe 3 ;
- une analyse évaluative des lignes de crédit concessionnelles de l'AFD ; cet aspect a été couvert par une mission qui s'est déroulée en septembre au siège de la BOAD.

1.2. Méthode

La méthode d'évaluation a reposé sur un travail de reconstitution en amont des cadres logiques de chacune des trois lignes de crédit. Or, s'agissant de projets en intermédiation financière, la structuration des cadres logiques diffère de celle des cadres logiques de projets courants.

Le contenu des différentes rubriques des cadres logiques présentés au sein de ce rapport (« moyens », « réalisations »,

« objectifs » et « finalités ») peut donc surprendre car il ne correspond pas tout à fait à ce qui figure habituellement dans les cadres logiques de projets plus classiques mis en œuvre sans recourir à l'intermédiation d'une banque.

Dans un projet plus classique de financement d'un périmètre irrigué, par exemple, la construction ou la réhabilitation du périmètre fait partie au sein du cadre logique des réalisations

attendues et l'augmentation de la production vivrière des objectifs poursuivis.

Dans le cas d'une ligne de crédit destinée à financer des périmètres irrigués, les réalisations attendues ne sont pas la construction ou la réhabilitation de ces périmètres mais le fait que la banque utilise les fonds mis à sa disposition par l'AFD pour consentir à son tour des crédits à des contreparties désireuses de réaliser ce type d'investissements.

La construction ou la réhabilitation des périmètres ne fait donc plus partie des réalisations attendues au sein du cadre logique mais des objectifs poursuivis et l'augmentation de la production vivrière remonte au niveau des finalités de la ligne de crédit.

Les cadres logiques de trois lignes de crédit, présentés au sein de ce rapport, comportent tous ce type de particularités.

1.3. Organisation de la mission et limites

Analyse évaluative des prêts BOAD

L'évaluation a été organisée suivant deux étapes :

- une mission de trois jours à la BOAD (et AFD Lomé) pour recueillir les informations sur les interventions de la BOAD (rapport d'évaluation préalable, dossier de prêts, rapport de suivi) et rencontrer les analystes concernés ;
- deux missions pays de quatre jours chacune, la première au Togo et au Sénégal et la seconde en Côte d'Ivoire.

Dans le détail pour ce qui est des missions par pays, et compte tenu de la brièveté des délais impartis, les consultants ont limité leurs investigations à la visite :

- du Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers de l'UEMOA (CREPMF), basé à Abidjan, qui était en charge de la conduite des actions d'accompagnement relevant de la ligne de crédit CZZ 1226 ;
- de trois projets d'infrastructure relevant de la ligne de crédit CZZ 3042 : le projet d'alimentation en eau potable de Kaolack au Sénégal, le projet de centrale de production d'électricité de la Société nationale d'électricité (SENELEC) au Sénégal et le projet de réhabilitation du Port autonome de Lomé (PAL) au Togo ;

- du projet d'aménagement hydro-agricole de M'Bahiakro en Côte d'Ivoire, relevant de la ligne de crédit CZZ 1420.

Ces visites ainsi que les entretiens conduits au siège de la BOAD ont permis de porter une appréciation sur les lignes de crédit concernées ainsi que sur les actions d'accompagnement.

Cependant, afin d'apprécier de manière pertinente les conclusions de cette évaluation, il convient de bien prendre en compte certaines considérations contextuelles.

En ce qui concerne la ligne CZZ 1226, compte tenu de son ancienneté (2001), peu de documents étaient encore disponibles et peu de personnes opérationnelles à l'époque de sa mise en place ont pu être retrouvées. De ce fait, il n'a pas été possible de porter un jugement sur l'efficacité et l'impact des projets concernés (réhabilitation de la société Energie du Mali - EDM, et modernisation des installations techniques de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et Madagascar - ASECNA).

Pour ce qui est de la ligne CZZ 3042, en revanche, l'abondance d'informations a permis un diagnostic complet : trois projets sur cinq représentant plus de 70 % des financements, ont été visités. L'ancienneté des actions financées a par ailleurs permis de porter une appréciation par rapport à l'ensemble des critères classiques de l'évaluation,

tant pour les projets eux-mêmes que pour les actions d'accompagnement (APE).

S'agissant enfin de la ligne CZZ 1420, un seul projet a été visité représentant moins de 20% des financements. Si la pertinence des choix a pu être appréciée, en revanche le faible niveau d'avancement tant des projets que de la subvention d'accompagnement, n'a pas permis de se faire une opinion définitive quant à leur efficacité et à leur impact.

Les actions d'accompagnement

En ce qui concerne l'examen de ce volet, la démarche a été différente selon les lignes auxquelles ces actions étaient liées :

- pour celles rattachées à la ligne CZZ 1226, compte tenu du contexte déjà évoqué, l'analyse proposée repose exclusivement sur l'examen des quelques documents disponibles complété par une rencontre avec le CREPMF à Abidjan ;
- pour celles rattachées à la ligne CZZ 3042, la démarche retenue pour l'évaluation des deux volets de l'APE a

permis de vérifier, sur base documentaire et d'entretiens au siège de la BOAD, d'une part, l'existence et l'application des outils mis en place au sein de la BOAD et, d'autre part, la prise en compte par les projets des dispositions résultant de leur audit environnemental ; dans le cas précis de la SENELEC, des entretiens avec le chef de projet ont permis de confirmer la réalité de cette prise en compte ;

- pour celles rattachées à la ligne CZZ 1420, en raison du grand retard dans la mise en œuvre des actions prévues, l'accent a surtout été mis, sur base documentaire et d'entretiens au siège de la BOAD, sur l'analyse de la pertinence de ces actions ainsi que sur les causes du retard.

La logique d'intervention du groupe AFD

L'analyse a été réalisée au travers d'entretiens à Paris et d'une mission de cinq jours à la BOAD, où les hauts responsables de la Banque ont pu être rencontrés.

1.4. Finalisation des conclusions et recommandations

Les conclusions et recommandations ont fait l'objet d'une présentation synthétique et d'une mise en débat lors de la rencontre annuelle AFD/BOAD, en présence du Président de la BOAD et de la Direction générale de l'AFD, qui s'est tenue le 15 novembre 2012 dans les locaux de l'AFD. Les recommandations ont ainsi pu être affinées par les consultants

pour tenir compte des observations formulées et partagées par les deux institutions à cette occasion. Par ailleurs, il a été décidé par l'AFD et la BOAD que ces recommandations feraient l'objet d'un suivi annuel conjoint lors des prochaines rencontres annuelles.

2. Evaluation des trois lignes de crédit

La présente section aborde successivement l'évaluation des trois lignes de crédit octroyées à la BOAD sur la période sous étude (section 2.1), avant de traiter l'évaluation des

actions d'accompagnement associées à chacune de ces lignes (section 2.2).

2.1. Evaluation des lignes de crédit

Les trois lignes de crédit répondent à un objectif transversal implicite de renforcer la BOAD en tant qu'institution financière régionale promouvant le développement équilibré et l'intégration économique des pays de la zone UEOMA. Chaque ligne est ciblée sur une thématique et répond à des objectifs propres. On évalue ici chacune des lignes sous l'angle de ses objectifs, avant de tirer des enseignements globaux sur leur pertinence et leur fonctionnement.

2.1.1. La ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes de 2001 (CZZ 1226)*

a) Contexte et objectifs de la ligne

Les objectifs de cette ligne de crédit octroyée en 2001 étaient de :

1. poursuivre les interventions de l'AFD dans le secteur des infrastructures marchandes ;
2. favoriser le financement des infrastructures marchandes en monnaie locale.

Afin de rester en cohérence avec les orientations de l'AFD, cette ligne de crédit était destinée en priorité à soutenir les grands programmes d'équipement liés aux privatisations, au sens large du terme, c'est à dire comprenant les mises en affermage ou en concession. Les programmes d'équipement mis en œuvre par des structures étatiques pouvaient

éventuellement être refinancés s'ils étaient économiquement justifiés, financièrement viables et mis en œuvre par des structures financièrement équilibrées et correctement gérées.

Le montant de 15 M€ devait permettre le refinancement de trois à quatre interventions de la BOAD, au regard des montants des projets d'infrastructure susceptibles d'être refinancés. Chaque opération de prêt devait faire l'objet d'une demande d'imputation à l'AFD.

Sur cette ligne, deux projets ont été imputés :

- le projet de renforcement du système de gestion des abonnés aux réseaux d'eau, d'électricité et d'énergie du Mali (EDM-SA). Il s'agit d'une intervention post-privatisation ;
- le projet de modernisation des infrastructures aéroportuaires de l'ASECNA. Ce projet s'inscrit dans la perspective d'intégration économique régionale.

Ces projets répondent bien aux objectifs de la ligne CZZ 1226 présentés ci-dessus.

b) Cadre logique de la ligne

Le cadre logique tel qu'il a pu être reconstitué est présenté, tableau 1.

Tableau 1. Cadre logique de la ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes (CZZ 1226)*

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalités	Contribuer au développement des infrastructures économiques dans la zone de l'UEMOA Sous finalité : faciliter les projets de privatisation en accompagnant les exploitants d'infrastructures publiques marchandes pour une amélioration de leurs performances	- Indicateurs de performance des services : ✓ accroissement du trafic aérien pour les aéroports de l'ASECNA ✓ évolution des statistiques relatives à la sécurité aérienne dans la zone UEMOA ✓ taux d'accès à l'eau, à l'électricité ✓ taux de perte dans les réseaux - Chiffre d'affaires et rentabilité de l'exploitant en progression - Nombre de privatisations finalisées	- Rapports de fin de projet - Evaluations de la BOAD - Entretiens avec les chargés de suivi à la BOAD et les exploitants sur site	Engagement fort des acteurs Les exploitants ont la capacité et les ressources financières et humaines pour assurer l'exploitation sur la durée de l'infrastructure
Objectifs spécifiques	Mise en place d'équipements et systèmes de gestion des infrastructures de base : - sécurisation des réseaux aériens - extension et sécurisation des réseaux d'eau et d'énergie - systèmes de gestion	- Les équipements sont mis en place techniquement et fonctionnent - Les systèmes de gestion sont plus efficaces	- Rapports d'activité des projets - Rapports de fin de projets - Rapports des missions de monitoring et évaluations de la BOAD - Visite sur site des projets	
Réalisations prévues	Mise en place par la BOAD sur les ressources AFD de crédits en faveur d'entreprises publiques ou en voie de privatisation dans le secteur des infrastructures marchandes	- Nombre et nature de projets financés relativement aux conditions d'éligibilité/à la finalité - Taux de décaissement des crédits par la BOAD	- Documents d'instruction des projets - Documents comptables et financiers de la BOAD - Rapports d'exécution technique et financière	
Activités et moyens	Mise à disposition de la BOAD d'une ligne de crédit en vue de financer des infrastructures marchandes en monnaie locale	- Taux de décaissements de la ligne - Délai de mise en œuvre de la ligne	- Documents comptables et financiers de l'AFD et de la BOAD	Accessibilité aux documents de gestion
	Collaboration avec l'AFD au niveau du processus de sélection et de validation des projets en tant que vecteur du transfert de savoir-faire	- Evolution du volume des prêts et de l'encours de crédit de la BOAD - Elargissement des domaines d'intervention de la BOAD	- Documents financiers et tableaux de bord de la BOAD	

Source : les auteurs.

c) Evaluation globale de la ligne

Avant de présenter l'évaluation de la ligne 1226 en regard des critères, il convient de rappeler que cet exercice s'est trouvé contraint par la difficulté à recueillir de l'information sur les projets ou à rencontrer les chefs de projet ou analystes impliqués. L'évaluation a par conséquent été réalisée à partir d'un travail sur table d'analyse des fiches projets et des rapports de suivi qui étaient disponibles à la BOAD.

Les prêts dispensés par la BOAD sur cette ligne de crédit n'ont contribué qu'à un financement partiel des projets d'infrastructure concernés. La BOAD est en effet intervenue en complément de l'apport d'autres bailleurs. Le résultat des projets ne peut donc être attribué à la seule intervention de la BOAD.

Pertinence

- Le choix des projets a été pertinent. En effet, il s'agit de projets de renforcement des infrastructures dans le secteur public marchand, qui s'inscrivent dans une perspective d'accompagnement de la privatisation de l'eau et de l'électricité au Mali, ou de préparation à de futures mises en concession de services aéroportuaires (cas du projet ASECNA). Ils répondent donc bien aux objectifs de la ligne CZZ 1226 d'accompagnement d'opérations de privatisation.
- Plus spécifiquement :
 - ✓ la mise en place d'un système de gestion commerciale des abonnés de la nouvelle société EDM-SA au Mali a eu pour objectif d'assurer la viabilité de l'exploitation par l'opérateur dans le cadre du processus de privatisation. Le projet visait à accompagner la réforme du secteur de la distribution de l'eau et de l'électricité ;
 - ✓ le projet bénéficiant à l'ASECNA, organisme régional chargé d'assurer la sécurité du transport aérien en Afrique de l'Ouest, contribuait au renforcement de

l'intégration régionale qui est pleinement dans la mission de la BOAD.

Efficienne

- L'efficienne a été mitigée. Par exemple, le projet EDM-SA a souffert de défauts de conception, ce qui a conduit à reprendre en cours de réalisation le projet et l'allocation des fonds entre composantes. Le délai de mise en place a ainsi été deux fois plus long que prévu : la date limite de mobilisation des fonds du projet EDM-SA a dû être prorogée à fin 2007, après deux reports successifs. Le projet ASECNA a connu, lui aussi, des retards de réalisation.

Efficacité

- Le montant de 15 M€ devait permettre initialement le refinancement de trois à quatre projets, mais a été mobilisé pour deux projets.
- Le taux de réalisation des prêts, qui ont été décaissés par la BOAD (avec de faibles reliquats), est satisfaisant.
- L'efficacité est par ailleurs avérée à la lecture des rapports de fin de projet, qui fournissent la liste des équipements financés dans le cadre du projet. Ces rapports confirment les livraisons d'équipements prévues, mais ne donnent pas d'indications sur les résultats qu'ils ont permis d'atteindre.

Durabilité

- La durabilité des projets de la ligne n'a pu être vérifiée ; elle sera assurée par l'atteinte de l'équilibre financier des opérateurs publics dans la gestion des infrastructures, notamment par une action sur le prix de l'eau et de l'électricité et par les perceptions de redevances pour le transport aérien. La mission n'a pu se procurer des données permettant de vérifier si la participation du secteur privé a ou non permis de renforcer la situation de l'exploitant.

Impact

- La lecture du rapport d'achèvement fait apparaître que l'intervention de la BOAD pour ces projets a été davantage le financement d'une liste d'équipements et de matériels que le financement clé en main de projets intégrés bien définis.
- Ainsi, les résultats en termes de rentabilité des exploitants et, *a fortiori*, l'effet sur les privatisations, ne peuvent être réellement évalués en l'absence d'indicateurs tels que l'évolution du chiffre d'affaires.
- On retiendra cependant que les fournitures financées ont permis d'atteindre des résultats en termes d'amélioration du rendement du réseau pour l'un des deux projets.

Tableau 2. Synthèse de l'évaluation de la ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes (CZZ 1226)*

Critères d'évaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ⁴	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, des pays et des bénéficiaires	5	- Les besoins en infrastructures marchandes de la zone sont avérés. La mise en place de la ligne répond ainsi aux objectifs et besoins des pays de l'UEMOA d'assurer le financement en monnaie locales de telles infrastructures, notamment en vue de faciliter ou d'accompagner des opérations de privatisation
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	- L'Afrique subsaharienne est une zone géographique prioritaire pour l'AFD. Le recours à l'intermédiation bancaire permet d'élargir son implication dans la zone par une intervention simultanée dans les domaines du financement des infrastructures et du renforcement du système financier - La ligne répond à l'objectif stratégique de renforcement du secteur privé : les projets qu'elle a financés sont destinés à faciliter ou accompagner des opérations de privatisation effectuées dans le cadre de réformes sectorielles des secteurs de l'eau, de l'énergie et du transport aérien
Cohérence	Adéquation aux objectifs d'intervention de l'AFD et de la BOAD	5	- L'intervention de l'AFD est cohérente avec sa stratégie d'intervention dans les secteurs concernés pour l'accès aux services essentiels (eau, énergie) et à l'amélioration des transports intercommunautaires
Efficience	Efficience organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	2	- L'efficience est mitigée : les deux projets d'infrastructure ont subi des retards importants (entre 2 à 5 ans). Ces retards ont conduit à rééchelonner l'échéancier du prêt pour chacun des projets - L'allongement des délais a par ailleurs eu un impact négatif sur le coût des travaux du projet « eau / électricité » du Mali, le surcoût devant être financé au moyen d'un projet complémentaire
Efficacité	Conformité des réalisations aux prévisions	3/4	- Une bonne efficacité : (i) les deux prêts ont été décaissés par la BOAD (avec de faibles reliquats) ; (ii) les équipements et fournitures prévus ont été livrés - A noter toutefois : le montant de 15 M€ devait permettre initialement le refinancement de trois à quatre projets, mais a été mobilisé pour deux projets seulement
Durabilité / pérennité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacité organisationnelle et financière de l'exploitant	?	- La durabilité des projets de la ligne sera assurée par l'atteinte de l'équilibre financier des opérateurs publics dans la gestion des infrastructures des réseaux d'eau, d'énergie et celles liées au transport aérien qu'il n'a été possible de vérifier dans le cadre de la mission
Impact	Résultats et bénéfices liés à la réalisation des investissements	2/3	- Les résultats en termes de rentabilité des exploitants et, <i>a fortiori</i> , l'effet sur les privatisations, ne peuvent être réellement évalués en l'absence d'indicateurs tels que l'évolution du chiffre d'affaires - On retiendra cependant que les fournitures financées ont permis d'atteindre des résultats en termes d'amélioration du rendement du réseau pour l'un des deux projets

4 Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

2.1.2. La ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes* de 2006 (CZZ 3042)

a) Contexte et objectifs de la ligne

La ligne de crédit CZZ 3042 a un double objectif : le développement durable des infrastructures du secteur public marchand ainsi que l'amélioration de la capacité de gestion environnementale et sociale au sein de la BOAD et au sein des entreprises du secteur public marchand, bénéficiaires ou non de ses financements.

La nouveauté du projet pour l'AFD réside ainsi dans le recours à l'intermédiation de la BOAD pour induire des changements de comportement des entreprises de l'UEMOA en matière de respect des diligences environnementales.

La ligne de crédit CZZ 3042 a été ouverte pour un montant de 30 M€. Sa durée est de 15 ans dont 5 de différé, compatible avec la durée d'amortissement des projets refinancés.

Le taux d'intérêt, comprend un élément de bonification qui trouve sa justification principale dans l'incitation financière qu'il faut apporter aux entreprises *via* la BOAD pour leur permettre de supporter les surcoûts d'une mise en place volontariste des diligences environnementales.

La ligne 3042 a permis à la BOAD de dispenser cinq prêts aux entreprises publiques de l'Union pour financer les infrastructures du secteur public marchand :

- l'alimentation en eau potable (AEP) de villes secondaires du Sénégal ;
- la réhabilitation du PAL ;
- la centrale thermique de la SENELEC située à Kahone au Sénégal ;
- l'AEP de Cotonou ;
- les infrastructures électriques en Guinée Bissau.

Tableau 3. Récapitulatif des projets d'infrastructure financés sur la ligne 3042

(Les projets indiqués en gras ont fait l'objet d'une évaluation sur site)

	Projets		Montant prêts en M XOF* Part BOAD	Part refin.	Montant prêts en M XOF Part BOAD	Montant prêts en 000 €
1	AEP Kaolack	Sénégal	8 500	70 %	5 950	9 070
2	Port autonome de Lomé	Togo	8 000	70 %	5 600	8 537
3	Centrale thermique de SENELEC	Sénégal	7 300	50 %	3 650	5 564
4	AEP Cotonou	Bénin	6 860	70 %	4 802	7 320
5	Infrastructure Energie	Guinée Bissau	2 750	50 %	1 375	2 092
					Total	32 589

*Franc CFA ouest-africain

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD.

b) Cadre logique de la ligne

Le cadre logique, tel qu'il a pu être reconstitué, est présenté tableau 4.

Tableau 4. Cadre logique de la ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes* (CZZ 3042)

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalités	Contribuer au développement des infrastructures économiques dans la zone UEMOA par l'amélioration des infrastructures du secteur public marchand Sous-finalité 1 : généralisation de l'accès à l'eau et à l'énergie Sous-finalité 2 : amélioration de l'échange de marchandises au travers du transport portuaire	- Accroissement des capacités de production électrique imputables aux projets (en mégawattheure - MWH) - Accroissement du taux d'accès à l'eau et à l'énergie pour les zones couvertes par les projets. - Accroissement du trafic portuaire (en tonnes) - Durabilité de l'exploitation des projets	- Rapports de fin de projet - Evaluations de la BOAD - Entretiens avec les chargés de suivi à la BOAD et les exploitants de réseaux sur le site	Les exploitants de réseaux ont la capacité et les ressources financières et humaines pour assurer l'exploitation dans la durée Durabilité des PPP le cas échéant
Objectifs spécifiques	Mise en place d'infrastructures de base, en intégrant la dimension environnementale : - développement des réseaux d'accès à l'eau - sécurisation des réseaux d'électricité par la construction d'unités de productions et promotion d'une énergie pauvre en carbone - réhabilitation d'infrastructures de transport	- Les projets sont achevés techniquement et fonctionnent - Intégration des normes environnementales dans la sélection et réalisation des projets	- Rapports d'activité des projets - Rapport de fin de projets - Rapports des missions de monitoring et évaluations de la BOAD - Visite sur site des projets	
Réalisations prévues	Mise en place par la BOAD sur les ressources AFD de crédits en faveur d'entreprises du secteur public marchand	- Nombre et nature de projets financés relativement aux conditions d'éligibilité/à la finalité - Taux de décaissement des crédits par la BOAD	- Documents d'instruction des projets - Documents comptables et financiers de la BOAD - Rapports d'exécution technique et financière	
Activités et moyens	Mise à disposition de la BOAD d'une ligne de crédit en vue de financer des infrastructures marchandes en monnaie locale Collaboration avec l'AFD au niveau du processus de sélection et de validation des projets en tant que vecteur du transfert de savoir-faire	- Taux de décaissements de la ligne - Délai de mise en œuvre de la ligne - Evolution du volume des prêts et de l'encours de crédit de la BOAD - Elargissement des domaines d'intervention de la BOAD	- Documents comptables et financiers de l'AFD et de la BOAD - Documents financiers et tableaux de bord de la BOAD	Accessibilité aux documents de gestion

Source : les auteurs.

c) Evaluation globale de la ligne

Pertinence

- Les domaines d'intervention de la ligne correspondent bien aux priorités de l'AFD qui a privilégié les secteurs de l'AEP et des infrastructures sur la période 2005-2011. Ainsi, en 2011, ces secteurs ont représenté 56 % de l'activité de l'Agence, tandis que ses engagements annuels dans le domaine de l'eau ont été multipliés par sept par rapport à la moyenne 2001-2003.
- Ces aides-projets viennent également en complément et en synergie avec des interventions d'accompagnement des réformes sectorielles, notamment dans les domaines de l'eau et de l'énergie.
- Pour les pays de l'UEMOA bénéficiaires de la ligne, les thématiques visées par la ligne (AEP, énergie) correspondent à des besoins prioritaires, ainsi que l'ont illustré les crises et tensions dans le secteur de l'électricité.

Cohérence

- L'intervention de l'AFD est cohérente avec sa stratégie dans la mesure où l'Agence est déjà fortement impliquée dans le domaine de l'accès aux services essentiels (eau, énergie). Ses interventions se situent à la fois au niveau des projets et de la réorganisation du secteur.
- Pour la BOAD, il y a cohérence entre ses priorités sectorielles et les priorités des pays de l'UEMOA. Les modalités de financement de la ligne sont aussi cohérentes avec sa nouvelle politique E&S. La mise à disposition du prêt est en effet conditionnée à la fourniture d'un certificat de conformité environnementale et sociale. De plus, l'évaluation des projets par la BOAD prend en compte les recommandations de l'étude de l'impact E&S.

Efficience

- L'évaluation des trois projets d'infrastructure visités a fait état de retards significatifs dans l'exécution des projets (de 3 ans et plus). Alors que l'efficience a été très bonne pour le projet énergie du Sénégal après le retard au démarrage, l'allongement des délais de réalisation a entraîné dans les deux autres cas une hausse des coûts et la nécessité de reprendre certains travaux. Ainsi les projets AEP de Kaolack et le projet de réhabilitation du Port de Lomé ont nécessité la mise en œuvre d'un financement additionnel. Ce constat conduit de prime abord à porter un jugement mitigé sur l'efficience globale de l'intervention de la BOAD.
- Cependant, une analyse des causes d'allongement des délais d'exécution fait apparaître qu'elles sont davantage liées à des facteurs extérieurs à l'intervention, et par conséquent non maîtrisables par la BOAD. Par exemple, le retard au démarrage du projet d'énergie de SENELEC est imputable au retard de la recapitalisation de l'entreprise sénégalaise par l'Etat. L'allongement des délais d'exécution des travaux de l'AEP de Kaolack est dû à une réforme de la législation des marchés publics, qui est intervenue deux ans après la signature du prêt à la Société des eaux du Sénégal (SONES).
- En conclusion, si la gestion technique des projets peut être améliorée, l'allongement des délais paraît surtout la conséquence de problèmes de gouvernance entre les Etats et leurs entreprises publiques. Ce constat conduit à nuancer l'évaluation de l'efficience des interventions BOAD.

Efficacité

- Une bonne efficacité de l'utilisation de la ligne de crédit par la BOAD, puisque cinq prêts ont été refinancés, pour un montant total de 32 589 €.
- Un taux de décaissement très satisfaisant pour quatre des prêts (100 % ou faibles reliquats).

- La visite sur sites de trois des cinq projets financés sur la ligne, a permis de constater l'effectivité et le bon état de fonctionnement des réalisations, à l'exception du projet AEP de Kaolack, qui n'est pas terminé.
- Les normes environnementales ont été prises en compte dans la sélection des projets.

Durabilité

- La durabilité des projets de la ligne implique que ces projets s'intègrent dans un cadre institutionnel réformé. C'est le cas du secteur de l'eau depuis 1995 et de l'énergie au Sénégal dont la réforme est en cours.
- L'encouragement à la participation du secteur privé a également permis de renforcer la gestion des infrastructures (affermage pour l'AEP, maintenance externalisée pour SENELEC, mise en concession des infrastructures portuaires à Lomé).
- La durabilité des projets est par ailleurs conditionnée par l'atteinte de l'équilibre financier des opérateurs publics dans la gestion des infrastructures (notamment par une action sur le prix de l'eau et de l'électricité), qui n'a pu être mesurée par la mission.

Impact

- L'évaluation de l'effet global des interventions de la ligne n'a pas grand sens compte tenu de la grande diversité de situation entre les projets.

- Concernant plus spécifiquement les projets visités :

- ✓ le projet AEP permettra, à son achèvement, d'atteindre le résultat prévu initialement qui est d'assurer un accès à l'eau potable pour 150 000 à 200 000 habitants, portant le taux d'accès à l'eau de 73 % à 100 %, avec l'exploitation des nouvelles infrastructures. L'atteinte de cet objectif ne pourra être vérifiée qu'à l'achèvement du projet prévu en 2014 ;
- ✓ le projet d'énergie au Sénégal a permis d'alimenter le réseau avec les capacités prévues initialement dans des délais courts (3 ans) à un coût de KWh économique par rapport au coût moyen de production de SENELEC. L'intervention conjointe de l'AFD et de la BOAD au niveau du projet et au niveau institutionnel a été un bon moyen de garantir l'efficacité dans les secteurs Energie et AEP au Sénégal ;
- ✓ le projet de réhabilitation du Port de Lomé a atteint le résultat visé qui était de réhabiliter l'infrastructure portuaire pour lui permettre d'assurer ses fonctions de base et de relancer son activité. Le tonnage transitant s'est accru de 80 % sur les cinq dernières années. Par ailleurs, il a été un préalable à la préparation de grands projets d'extension du port de Lomé financés sur initiative privée.

Tableau 5. Synthèse d'évaluation de la ligne de crédit *Infrastructures publiques marchandes (CZZ 3042)*

Critères d'évaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ⁵	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, du pays et bénéficiaire du projet	5	- Les projets correspondaient bien aux thématiques prioritaires pour les pays de l'UEMOA à savoir : les infrastructures de base dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'énergie et des transports. Ils sont aussi en ligne avec la stratégie d'intervention de la BOAD
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	- Pour l'AFD, l'Afrique subsaharienne est une zone géographique prioritaire et les secteurs de l'AEP et de l'Energie sont des axes prioritaires pour l'AFD (AEP et infrastructures ont ainsi représenté 56 % de l'activité de l'Agence en 2011)
Cohérence	Le projet répond- t-il aux objectifs d'intervention de l'AFD et de la BOAD ?	5	- L'intervention de l'AFD est cohérente avec sa stratégie. En effet, l'AFD est déjà fortement impliquée dans le domaine de l'accès aux services essentiels (eau, énergie). Ces aides-projets viennent en complément et en synergie avec les interventions d'accompagnement des réformes sectorielles dans ces domaines - Il y a cohérence entre les modalités de financement des projets et la politique E&S de la BOAD
Effizienz	Effizienz organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	2 / 3	- L'effizienz est mitigée : les trois projets d'infrastructure visités ont subi des retards importants (entre 2 et 5 ans). Ces retards ont conduit à rééchelonner l'échéancier du prêt pour chacun de ces projets - L'allongement des délais a par ailleurs eu un impact négatif sur le coût des travaux, le surcoût devant être financé sur un autre projet complémentaire. A noter : la majorité de ces retards sont néanmoins imputables à des problèmes de gouvernance entre l'entreprise publique et les pouvoirs publics de tutelle, et par conséquent hors de la sphère d'intervention de la BOAD
Efficacité	Conformité des réalisations aux prévisions	3 / 4	- Une bonne efficacité dans l'utilisation de la ligne : refinancement de cinq prêts par la BOAD, décaissés en totalité à l'exception de l'un d'entre eux dont le taux de décaissement à date est très faible (16 %) - La visite sur site a permis de vérifier l'effectivité des réalisations financées sur la ligne AFD, qui sont avérées à l'exception du projet AEP de Kaolack qui n'est pas achevé
Durabilité / pérennité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacité organisationnelle et financière de l'exploitant	3 / 4	- La durabilité des projets de la ligne implique que ces projets s'intègrent dans un cadre institutionnel réformé, ce qui est le cas pour plusieurs projets. L'encouragement à la participation du secteur privé a permis de renforcer la gestion des infrastructures - La durabilité dépend par ailleurs de l'atteinte de l'équilibre financier des opérateurs publics dans la gestion des infrastructures, non mesurée
Impact	Résultats et bénéfices liés à la réalisation des investissements	3 / 4	- L'évaluation de l'effet global des interventions de la ligne n'a pas grand sens compte tenu de la grande diversité de situation entre les projets - L'atteinte des effets à court terme visés par les projets SENELEC et du projet de réhabilitation portuaire et avérée (accroissement de capacité de production électrique, d'une part, et accroissement du trafic portuaire, d'autre part). En outre, ce second projet devrait avoir un effet significatif, car il a facilité la préparation de grands projets d'extension du port financés sur initiative privée - Enfin, l'intervention conjointe au niveau du projet et au niveau institutionnel a été un bon moyen de garantir l'atteinte des résultats dans les secteurs Energie et AEP au Sénégal

Source : les auteurs.

⁵ Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

d) Évaluation du partenariat AFD/BOAD

L'évaluation de la ligne fait apparaître une bonne complémentarité des rôles entre l'AFD et la BOAD, qui est marquée par :

- le choix des thématiques d'intervention lors de la sélection de projets avec une forte coopération entre l'AFD et la BOAD lors de la préparation des avis de non objection (ANO) ;
- la mise en forme des prêts libellés en FCFA pour les emprunteurs, et le rôle assumé par la BOAD de prise de risque de change ;
- le calibrage du montant des prêts (entre 2 et 9 M€). Compte tenu des coûts d'instruction et de suivi, le montant moyen des prêts BOAD, de l'ordre de 5 M€, rend économique le recours à l'intermédiation, la structure de coûts de l'AFD justifiant de réserver l'intervention directe pour des prêts d'un montant plus élevé.

Le partenariat AFD-BOAD a varié en intensité en fonction de l'avancement des projets ; l'AFD s'impliquant essentiellement dans les phases amont.

- Une phase d'instruction avec des échanges nourris entre l'AFD et la BOAD, notamment pour la rédaction des ANO. Ces échanges se déroulent sur une période de six à huit mois entre le moment de la rédaction de la fiche projet et la présentation du projet avec le dossier d'évaluation au Conseil d'administration de la BOAD. La mission a consulté les fiches d'évaluation des projets de la ligne et les juge bien établies. Nous pourrions cependant recommander de renforcer la partie consacrée au contenu technique du projet, par rapport à la partie financière qui est très développée.
- Une phase de suivi pilotée par la BOAD avec une très faible implication de l'AFD lors de cette phase. Le suivi est organisé par des missions pays de façon à permettre

aux analystes de la BOAD de se rendre sur le site des projets chaque année.

- Une phase de clôture du projet pour laquelle est prévue la remise à la BOAD d'un rapport de fin de projet. Ce rapport, qui permet de tirer les leçons liées à l'exécution du projet, n'est que rarement réalisé. Sur la ligne 3042, le consultant n'a pu consulter que le rapport de fin de projet réalisé par SENELEC, qui est solidement établi.

2.1.3. La ligne de crédit *Sécurité alimentaire* de 2009 (CZZ 1420)

a) Principales caractéristiques des projets

Les cinq projets concernés sont les suivants :

- Aménagement hydro-agricole de M'Bahiakro en Côte d'Ivoire pour un coût total de 18,5 M€, dont 8 imputés sur la ligne de crédit AFD, soit 43 %.
- Appui à la sécurité alimentaire de trois régions en Guinée Bissau pour un coût total de 7,6 M€, dont 4 imputés sur la ligne de crédit AFD, soit 53 %.
- Aménagement hydro-agricole du casier de Molodo au Mali pour un coût total de 14,1 M€, dont 10 imputés sur la ligne de crédit AFD, soit 71 %.
- Aménagement hydro-agricole du Liptako Gourma phase 3 au Burkina Faso pour un coût total de 13,4 M€, dont 10 imputés sur la ligne de crédit AFD, soit 75 %.
- Projet de promotion du partenariat rizicole dans le delta du fleuve Sénégal au Sénégal pour un coût total de 29,9 M€, dont 10 imputés sur la ligne de crédit AFD, soit 33 %.

Soit un total sur la ligne AFD de 42 M€ légèrement supérieur au montant initialement prévu (40 M€), ce qui signifie que seulement 8 M€ restent disponibles pour des projets innovants (au lieu de 10 M€ initialement prévus).

Outre le fait qu'il est difficile de s'entendre sur une définition précise des « projets innovants », le traitement de cette partie de la ligne de crédit illustre bien le décalage entre la nécessité d'engager les fonds avant le 31 décembre 2012 et la mise en œuvre des volets d'accompagnement dont la ligne études devait permettre d'identifier de tels projets innovants.

Pour autant, la pertinence de réserver une part de la ligne de crédit aux projets innovants reste avérée et pourrait s'exprimer pleinement à l'avenir si le partenariat AFD/BOAD sur le thème de la sécurité alimentaire devait se développer.

Par ailleurs, on note la plus faible participation de l'AFD (inférieure à 50 %) pour les projets de Côte d'Ivoire et du Sénégal, qui s'explique par une intervention en cofinancement, ce qui n'est pas le cas des autres projets.

Les conditions financières de rétrocession, telles qu'elles apparaissent dans le tableau 6, sont variables selon l'année de signature, avec un avantage de taux pour les projets les plus anciens.

Tableau 6. Conditions financières de rétrocession des lignes de crédit de l'AFD en 2009 et 2010

	Projets agréés en 2009	Projets agréés en 2010
Taux des prêts octroyés par la BOAD	1,65 %	2,00 %
Durée des prêts octroyés par la BOAD	27	27
Différé des prêts octroyés par la BOAD	6	9

Source : les auteurs, d'après données de la BOAD et de l'AFD.

b) Cadre logique de la ligne

Le cadre logique de la ligne sécurité alimentaire, tel qu'il résulte des réalités constatées, est présenté au tableau 7.

Selon une approche plus dynamique, il aurait sans doute été opportun de prévoir des interventions visant à faciliter la fluidité des échanges de produits vivriers et donc d'ajouter un objectif spécifique relatif aux aspects commerciaux.

c) Evaluation globale de la ligne de crédit

Une pertinence avérée

En termes de pertinence, tous les projets retenus contribuent à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays de l'UEMOA, ce qui est recherché à la fois par la BOAD et par l'AFD. Il s'agit en effet de cinq projets ayant en commun un objectif d'augmentation de la production de riz (et pour quatre d'entre eux de légumes) par le biais de réhabilitation ou aménagement de périmètres hydro-agricoles. En régime

de croisière, les productions attendues sont estimées comme suit :

- aménagement hydro-agricole de M'Bahiakro : 3 800 t de paddy et 1 100 t de légumes ;
- appui à la sécurité alimentaire de 3 régions en Guinée Bissau : 4 000 t de paddy, 1 000 t de légumes et 700 t de produits animaux ;
- aménagement hydro-agricole du casier de Molodo au Mali : 6 800 t de paddy et 5 000 t de légumes ;
- aménagement hydro-agricole du Liptako Gourma phase 3 au Burkina Faso : 1 250 t de paddy, 2 200 t de légumes et 100 t de poisson ;
- projet de promotion du partenariat rizicole dans le delta du fleuve Sénégal : 22 500 t de paddy pour le projet dans son ensemble (le projet refinancé par l'AFD couvre environ un tiers du coût total).

Tableau 7. Cadre logique de la ligne de crédit Sécurité alimentaire (CZZ 1420)

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalités	Contribuer à la souveraineté alimentaire des pays de l'UEMOA par l'augmentation de la production vivrière (riz et légumes) - Renforcer les capacités des acteurs à assumer leurs rôles dans la gestion des filières vivrières irriguées - Accroître la productivité et la durabilité des exploitations	- Nombre de tonnes de riz ou de légumes produites - Nombre d'aménagements irrigués opérationnels - Degré de formalisation des relations contractuelles entre partenaires des filières - Connaissance et maîtrise des activités de diversification - Evolution des rendements agricoles, nombre de cycles culturels par an	- Statistiques nationales - Enquête agricole des ministères de l'Agriculture	- Engagement fort des acteurs des filières - L'Etat laisse les coopératives jouer leur rôle dans la filière - Les producteurs s'impliquent dans la gestion des aménagements - Les Coopératives de producteurs assument des fonctions économiques et rendent des services à leurs membres - Des dispositifs de garantie acceptables pour les banques favorisent l'accès au crédit
Objectifs spécifiques	Mise en place d'aménagements hydro-agricoles et organisation de leur gestion et exploitation	- Les équipements sont mis en place techniquement et fonctionnent - nombre d'hectares aménagés ; qualité de l'entretien des réseaux ; qualité de la gestion de l'eau - Nombre d'infrastructures de stockage aménagées - Nombre et qualité des structures coopératives - Nombre et nature (techniques de production innovantes, gestion durable des exploitations et du crédit) de séances de formation dispensées auprès des producteurs	- Rapports d'activité des projets - Evaluations de l'AFD et de la BOAD - Discussions avec les chargés de projet	- Le réseau coopératif favorise la démultiplication des formations auprès du plus grand nombre de producteurs
Réalisations prévues	- Mise en place par la BOAD sur les ressources de l'AFD de crédits en faveur de périmètres irrigués (création ou réhabilitation)	- Nombre et nature de projets financés relativement aux conditions d'éligibilité/à la finalité - Montant des crédits mis en place - Taux de décaissement des crédits par la BOAD	- Documents d'instruction des projets - Documents comptables et financiers de la BOAD - Rapports d'exécution technique et financière	
Activités et moyens	- Mise à disposition d'une ligne de crédit en vue de financer la création ou la réhabilitation de périmètres irrigués	- Taux de décaissements de la ligne - Délai de mise en œuvre de la ligne	- Documents comptables et financiers de l'AFD et de la BOAD	Accessibilité aux documents de gestion
	- Collaboration avec l'AFD au niveau du processus de sélection et de validation des projets en tant que vecteur du transfert de savoir-faire	- Evolution du volume des prêts et de l'encours de crédit de la BOAD - Elargissement des domaines d'intervention de la BOAD	- Documents financiers et tableaux de bord de la BOAD	

Source : les auteurs

Par ailleurs, la mise à disposition de ressources concessionnelles par l'AFD est très avantageuse pour la BOAD car ce type de ressources, nécessaire pour le refinancement de projets agricoles qu'elle considère comme stratégiques, est de plus en plus difficile à trouver.

Une cohérence reconnue

Afin d'atteindre l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire des pays de l'UEMOA, tel que souhaité par l'AFD et la BOAD, la ligne de crédit a été dédiée à la réalisation d'aménagements hydro-agricoles.

Le choix de ce mode cultural est celui préconisé par de nombreux organismes internationaux, notamment le NEPAD, pour lequel l'accroissement des superficies cultivées et des

superficies irriguées est un des quatre domaines prioritaires d'intervention. Le caractère intensif de ce mode de culture est en effet cohérent avec l'impératif temporel (2015) de lutte contre la faim, tel que spécifié dans les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Une efficacité caractérisée par des réalisations inégales

En termes de coûts d'investissement, une norme de 6 000 à 10 000 € par hectare est couramment admise. Cependant, les comparaisons sont difficiles car le contenu des investissements considérés peut être très différent d'un périmètre à l'autre (réhabilitation ou création, type de barrage, mode d'irrigation, aménagement seul ou avec barrage, etc.). Le tableau 8 doit donc être examiné avec prudence.

Tableau 8. Coût des investissements

	Coût total de l'investissement HT en K €	Surfaces (en ha)	Coût par ha (en K €)	Observations
M'Bahiakro / RCI	18 492	450	41	Reprise d'un ancoen périmètre + construction d'un barrage gonflable + pistes + ligne électrique + HVA
Guinée Bissau	7 575	800	9,4	Aménagement de 800 ha de mangrove et bas-fonds + réhabilitation d'ouvrages pour restaurer 700 ha de mangrove
Molodo / Mali	14 147	1 500	9,4	Aménagement de 1 500 ha
Liptako Gourma / BKF	13 371	292	45,7	Construction / réhabilitation de 4 barrages + aménagement de 292 ha
Partenariat riz delta / Sénégal	29 864	2 500	11,9	Aménagement de 2 500 ha + piste + ligne électrique

Source : les auteurs, à partir des données BOAD.

Nous constatons ainsi que trois de ces projets présentent des coûts/ha aménagé qui se situent dans la partie haute de la fourchette de coûts acceptables ; les deux autres sont plus chers mais il faut tenir compte du caractère plus complexe des investissements.

Une efficacité encore à confirmer

Les montants financés ainsi que les décaissements cumulés en juin 2012 pour chacun des cinq projets financés sur la ligne de crédit CZZ 1420 sont présentés dans le tableau 9.

Tableau 9. Situation des décaissements en juin 2012, en M de FCFA

Pays	Projets	Montant	Cumul des décaissements	Taux d'exécution en %	Date entrée en vigueur
RCI	Aménagement M'Bahiakro	6 000	3 141	52	2/2010
Mali	Aménagement Molodo	8 000	533	6	9/2010
Guinée Bissau	Sécurité alimentaire	4 800	1 260	26	1/2010
Sénégal	Partenariat riz delta	8 000	1 685	21	4/2011
Burkina Faso	Liptako / Gourma	7 500	668	9	3/2011
Total		34 300	7 287	21	

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD.

Ce tableau appelle deux types de remarques :

- les montants sont assez également répartis entre les cinq pays (à l'exception de la Guinée Bissau) ce qui est conforme au critère d'éligibilité relatif à l'équilibre entre pays bénéficiaires, tel que stipulé dans la convention de financement AFD/BOAD ;
- les taux de décaissement sont très hétérogènes : un à 52 %, deux entre 21 et 26 % et deux inférieurs à 10 %.

Une analyse plus détaillée de ce dernier point met en évidence une certaine diversité de situations :

- aménagement de M'Bahiakro en Côte d'Ivoire (52,4 %) : entré en vigueur en février 2010, ce projet, après avoir subi d'importantes perturbations liées aux événements politiques, a repris un cours normal. Les aménagements devraient être livrés fin 2013. Les conditions de mise à disposition de ces équipements aux bénéficiaires constituent le prochain challenge pour le maître d'ouvrage ;
- aménagement Molodo Nord-Mali (6,7 %) : entré en vigueur en septembre 2010, ce projet rencontre de sérieuses difficultés de mise en œuvre ; l'unité de gestion est en place mais les études techniques ont été soumises à la BOAD seulement en juin 2012. Il est à craindre que les événements actuels au Mali viennent

encore ralentir le faible rythme de réalisation de ce projet ;

- appui à la sécurité alimentaire – Guinée Bissau (26,3 %) : entré en vigueur en janvier 2010, le projet est en phase de démarrage avec le recrutement des agents de l'unité de gestion. Le relativement fort taux de décaissement est lié au décaissement en début de projet de la totalité de la composante appui institutionnel à hauteur de 900 M FCFA (plus de 70 % des décaissements à ce jour) comme prévu dans le dossier de prêt⁶ ;
- partenariat riz du fleuve Sénégal – Sénégal (21,1 %) : entré en vigueur en avril 2011, la BOAD a donné son accord sur les trois principaux marchés ; les travaux d'aménagement secondaire et d'installation des équipements électriques sont en cours et avancent normalement ;
- Liptako Gourma – Burkina Faso (8,9 %) : entré en vigueur en mars 2011, les principaux marchés relatifs à la construction des trois barrages ont finalement été attribués après reprise de l'appel d'offres (AO).

⁶ Suite à la décision de la conférence des Chefs d'Etat et des Gouvernements de l'UEMOA, tenue à Ouagadougou le 17 mars 2009, contribution de la BOAD au financement du déficit budgétaire de l'Etat au titre de l'exercice 2009.

Les premières causes de retard rencontrées tiennent à des incompréhensions des bénéficiaires quant aux procédures juridiques de la BOAD, notamment pour ce qui concerne le respect des conditions de mise en vigueur et la levée des conditions suspensives des prêts.

Par la suite, les difficultés sont surtout liées aux lourdeurs des procédures des Etats bénéficiaires en matière de marchés publics (circuits de passation des marchés et de paiement).

Tous les projets étant encore dans la phase de construction des infrastructures hydro-agricoles, l'efficacité est inégale suivant les projets :

- au Sénégal, le projet a démarré en 2011 et les réalisations suivent un rythme normal ;
- en Côte d'Ivoire, après de longues tergiversations liées aux événements politiques, le projet a finalement démarré en 2010 et les réalisations suivent un rythme normal ;
- pour les trois autres projets, et en particulier ceux de Guinée Bissau et du Mali plus anciens, le rythme des réalisations est extrêmement lent.

Cependant, l'efficacité globale du projet ne pourra être réellement appréciée qu'une fois l'installation des bénéficiaires effective.

Impact et durabilité difficiles à apprécier à date

Tous les projets financés par la ligne CZZ 1420 sont en cours de mise en place. Leurs effets ne sont donc pas encore effectifs. De ce fait, il n'est pas possible d'évaluer l'atteinte des résultats ni leur durabilité, celle-ci dépendant en grande partie de la manière selon laquelle les bénéficiaires seront installés.

A noter cependant l'impact environnemental de certains investissements terminés ou en cours, réalisés dans le cadre du projet de M'Bahiakro, tels que les pistes et la passerelle sur le Nzi, les forages et l'hydraulique villageoise améliorée ainsi que les latrines.

Enfin, le projet de M'Bahiakro pourrait constituer une expérience pilote pour un développement plus important de la riziculture dans le bassin du Nzi, dont la taille serait alors susceptible d'intéresser des partenaires privés (approche soutenue par la BOAD).

Tableau 10. Synthèse de l'évaluation de la ligne de crédit *Sécurité alimentaire* (CZZ 1420)

Critères d'évaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ⁷	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, du pays et bénéficiaire du projet	5	- Tous les projets retenus contribuent à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays de l'UEMOA, ce qui correspond aux priorités de la politique agricole de l'Union
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	- Les projets sont cohérents avec la politique française qui prévoit une affectation prioritaire de ses moyens les plus concessionnels en faveur de la poursuite des OMD, et notamment de la réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de la population qui souffre de la faim
Cohérence	Le projet répond-t-il aux objectifs d'intervention de l'AFD et de la BOAD ?	5	- Lors de la réunion conjointe AFD/BOAD, tenue à Lomé en 2009, des synergies d'actions entre les deux institutions dans le domaine de la mise en œuvre de projets d'aménagement hydro-agricole ont été soulignées
Efficience	Efficience organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	2/3	Une efficience variable : - Rapidité de mise en œuvre de la convention de septembre 2009, concrétisée par l'ANO de l'AFD en décembre 2009 pour trois projets sur cinq - Pour les projets qui ne comportent pas de barrage, on se situe dans la norme admise en termes de coût à l'hectare
Efficacité	Conformité des réalisations aux prévisions	3	Une efficacité à confirmer : - Cinq prêts ont été instruits et accordés par la BOAD, pour des projets cohérents avec les objectifs de la ligne et répartis de manière homogène entre plusieurs pays de l'UEMOA - En revanche, des taux de décaissement des prêts très hétérogènes : en moyenne inférieurs à 22 % (trois projets inférieurs à 10 %, dont deux après 2 ans et un après 1 an) - Projets très peu avancés en termes de réalisations, à l'exception du projet République de Côte d'Ivoire (RCI) / M'Bahiakro (la visite du projet a permis de constater la réalité des infrastructures terminées ou en cours de finalisation d'ici fin 2013), et du projet riz du fleuve Sénégal
Durabilité / pérennité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacité organisationnelle et financière de l'exploitant	2	- Insuffisance de la réflexion dans la phase de conception sur la mise en valeur des aménagements (même si des réserves ont été émises en ce sens dans certaines ANO) → risques sur la pérennisation des périmètres - Néanmoins, pour M'Bahiakro, progression de réflexions pour impliquer des opérateurs privés dans la gestion du périmètre
Impact	Effets et bénéfices liés à la réalisation des investissements	?	- Non évaluable à date - Le projet de M'Bahiakro pourrait constituer une expérience pilote pour un développement plus important de la riziculture dans le bassin du Nzi, dont la taille serait alors susceptible d'intéresser des partenaires privés (approche soutenue par la BOAD)

Source : les auteurs.

⁷ Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

d) Evaluation du partenariat AFD/BOAD

Un processus d'instruction bien rôdé

Le partenariat AFD/BOAD se concrétise d'abord par des rencontres annuelles au cours desquelles les stratégies d'intérêt commun sont débattues. C'est ainsi qu'au cours de la seconde de ces réunions tenue à Lomé en janvier 2009, l'idée de financements nouveaux dans l'agriculture au sein des pays de l'UEMOA a été discutée. Des synergies d'actions entre les deux institutions dans le domaine de la mise en œuvre de projets d'aménagement hydro-agricole ont été soulignées.

Dans la prolongation de cette réflexion, la convention CZZ 1420, visant l'amélioration de la sécurité alimentaire des pays de l'UEMOA, a été signée le 28 septembre 2009, pour un prêt souverain concessionnel d'un montant de 50 M€ (dont 40 M pour le refinancement de projets d'aménagement hydro-agricole et 10 M pour le refinancement de projets innovants concourant à la sécurité alimentaire), assorti d'une subvention de 500 000 € pour le financement d'un renforcement de capacités des agents de la BOAD en charge de l'instruction et du suivi des projets agricoles.

Les premiers projets ont été soumis par la BOAD à l'ANO de l'AFD, en novembre, et cet avis a été donné pour trois projets⁸, le 23 décembre 2009. Deux autres projets ont suivi en juillet et octobre 2010⁹.

Comme on le constate, la mise en œuvre de la stratégie commune en faveur du financement de projets dans le domaine de la sécurité alimentaire s'est concrétisée rapidement.

Cette rapidité a été rendue possible en raison d'une longue pratique d'échanges entre l'AFD et la BOAD, cette dernière associant l'AFD au processus d'instruction et d'évaluation des

requêtes qui lui sont adressées par les Etats membres. A cet égard, l'AFD et la BOAD confirment leur bonne collaboration. Ainsi, l'AFD précise que la « BOAD fournit peu de projets car il y a eu un pré filtrage AFD », tandis que la BOAD confirme « qu'il y a peu de projets rejetés par l'AFD car le terrain est balisé à l'avance ».

Dans la pratique, les requêtes adressées à la BOAD par les Etats sont nombreuses et de qualité très inégale ; souvent la BOAD peut être amenée à financer des études complémentaires, en vue d'améliorer la qualité initiale des dossiers ou pour les actualiser.

S'agissant des relations entre l'AFD et la BOAD au cours de la phase d'instruction, elles revêtent des formes diverses plus ou moins formalisées.

Concrètement, bien que la BOAD confirme qu'il n'y a pas eu de missions d'évaluation conjointes (cf. section 3.4), on note que la division du Développement rural de l'AFD a organisé, en avril 2009, une mission pour la préparation du projet de ligne de crédit. Cette mission s'est concentrée sur l'analyse de la stratégie de la BOAD en matière de développement rural, son organisation pour l'instruction et le suivi des projets, et sur des discussions quant à la consistance du futur projet. Une importante liste indicative de projets¹⁰ proposés au financement AFD a d'abord été communiquée par la BOAD ; l'AFD a ensuite présenté ses critères d'éligibilité qui ont permis la sélection finale : rentabilité économique, impact sur la sécurité alimentaire, mesures de renforcement de capacités, montage privilégiant la maîtrise d'ouvrage nationale, une attention aux contraintes foncières, un équilibre géographique entre bénéficiaires, la prise en compte des coûts d'évaluation externe à mi-parcours et finale.

De manière plus formelle, le processus de sélection se concrétise par des demandes d'ANO au stade de l'identification (fiche d'entrée en portefeuille) et de l'octroi (soumission de la proposition de prêt).

8 Il s'agit des projets d'aménagement de M'Bahiakro, de Molodo au Mali et du projet d'appui à la sécurité alimentaire de Guinée Bissau.

9 Il s'agit des projets d'aménagement 3PRD sur le fleuve Sénégal puis du projet d'aménagement ALG3 Extension au Burkina Faso.

10 Dont le volume total atteignait plus de trois fois le montant de la ligne de crédit.

Ces ANO sont assortis, selon les nécessités, de demandes d'informations complémentaires (cas de l'aménagement du Liptako Gourma, qui a fait l'objet d'échanges permettant finalement à l'AFD de donner son ANO) ou de réserves (cas des aménagements au Mali et en Côte d'Ivoire) ; ces dernières, qui ont trait le plus souvent aux dispositions prévues pour assurer l'accompagnement des producteurs une fois ceux-ci installés sur le périmètre, ne sont pas contraignantes pour la BOAD.

Cette démarche conjointe présente l'avantage pour l'AFD de s'assurer de la qualité des projets retenus, sans avoir à en effectuer l'instruction complète. Il est dommage cependant que les réserves émises, ayant souvent trait à des aspects stratégiques du projet, ne présentent pas un caractère plus directif.

Une absence d'implication de l'AFD dans le suivi

En matière de suivi, la BOAD exige des bénéficiaires la remise des documents suivants : le programme de travail et le budget annuel (PTBA) et les documents de marché qui doivent être approuvés par la BOAD, ainsi que les rapports trimestriels (ou semestriels) d'avancement des travaux et un rapport annuel d'exécution technique et financière. L'analyse des documents périodiques (PTBA et rapports) doit permettre un suivi documentaire satisfaisant.

En principe, il est prévu une mission de supervision par projet et par an, mais ce rythme est difficile à tenir compte tenu du nombre total de projets que doit suivre la Direction du développement durable et de l'environnement (DDDE)¹¹. Dans la pratique, les missions de supervision sont ciblées sur les projets dont la gestion est la plus difficile.

En ce qui concerne l'AFD, à l'exception du volet renforcement de capacités, on note l'arrêt du suivi des

projets, dès lors que les décaissements sont terminés. En dehors des réunions ponctuelles AFD/BOAD, et bien que la convention de financement prévoit l'envoi de rapports d'exécution technique et financière semestriels, assez peu d'information sur l'avancement des projets remonte vers l'AFD et, en tout état de cause, il n'y a pas une exploitation des données susceptible d'influer sur le déroulement des projets.

2.1.4. Éléments de synthèse, constats transversaux et recommandations sur les lignes de crédit

a) Des lignes qui répondent à des objectifs prioritaires de développement

Les lignes de financement de l'AFD mises à la disposition de la BOAD ont toutes concerné des thématiques prioritaires de la politique de l'UEMOA, qu'il s'agisse de projets de renforcement des infrastructures de base ou de ceux ayant trait à la sécurité alimentaire. Ils ont été sélectionnés dans un esprit de développement équilibré des pays de la zone et ont été réalisés dans le cadre d'une politique régionale concertée. Ils sont cohérents avec les objectifs de l'AFD.

Dans tous les cas, en effet, ces lignes sont adossées à des réformes sectorielles qui sont soutenues par l'AFD avec des interventions propres en direct ; notamment pour le secteur de l'alimentation en eau potable et de l'énergie au Sénégal. C'est encore le cas pour le financement mis en place en 2012 pour le secteur de l'énergie, qui appuie le programme de l'UEMOA et qui correspond aussi aux orientations de l'AFD dans le même domaine. On peut donc considérer l'intervention de l'AFD à travers la BOAD comme un prolongement de sa propre politique de développement, qu'elle permet ainsi de diffuser et de démultiplier.

b) Une implication très forte de l'AFD pour l'instruction des lignes, suivie d'un apparent désintérêt pour leur réalisation

La concertation entre l'AFD et la BOAD est très étroite lors de la préparation d'une ligne de crédit. Même s'il n'y a pas eu encore de missions d'évaluations conjointes (prévues

¹¹ Les dates des dernières missions de supervision des projets de la ligne sont les suivantes :
Projet Sénégal : 10 au 25 septembre 2012 (mission en cours) ;
Projet Guinée Bissau : 17 au 25 septembre 2012 (mission en cours) ;
Projet Côte d'Ivoire : 03 au 14 septembre 2012 ;
Projet Mali : 03 au 17 octobre 2011.

dans le cadre de la ligne sécurité alimentaire de 2009), la collaboration s'établit dès la requête de financement entre la banque, l'Agence de Lomé et le Siège.

La politique d'intervention envisagée dans le secteur, la rentabilité économique et l'impact des projets sont discutés, ainsi que les aspects environnementaux et sociaux. Les critères d'éligibilité à la ligne des crédits sont fixés et une liste indicative des projets qui pourront être proposés est présentée à l'AFD.

Une fois le prêt en place, la BOAD adresse à l'AFD pour un ANO la « fiche d'entrée en portefeuille » qui détermine en interne l'autorisation de démarrer l'instruction d'un projet. A ce stade très préliminaire, l'agence peut assortir son accord d'imputation à des recommandations qui pourront être prises en compte lors de l'évaluation de l'opération. Cette très large concertation, tout au long de la période d'instruction et d'affectation des projets, permet à la fois de s'assurer de la conformité des projets retenus, d'accélérer l'utilisation de la ligne et d'opérer un décaissement rapide¹².

Par contre, dès le déblocage des fonds, l'AFD qui était omniprésente jusque-là semble se désintéresser de la mise en œuvre des projets. On ne trouve pas trace, dans les dossiers d'un suivi particulier ou d'échanges avec la BOAD¹³, même pour ce qui concerne le respect des recommandations qui accompagnent les ANO. Bien sûr, il paraît tout à fait normal que l'AFD laisse entièrement à la BOAD la charge et la responsabilité de la réalisation des projets : cette délégation est en effet précisément la raison d'être de l'intermédiation. A quoi servirait-il à l'Agence de mettre en place des lignes de crédit si elle participait à tout le cycle des projets, comme elle le fait pour ses prêts directs ? De plus, la qualité d'exécution opérationnelle de la BOAD est reconnue et justifie largement une certaine autonomie, même si la

banque souffre aujourd'hui d'un manque de personnel, face au développement de son activité.

Cependant, un peu d'attention portée aux informations fournies régulièrement par la BOAD (états d'exécution, comité de suivi des décaissements, rapport de fin de travaux, évaluations à mi-parcours ou *ex post* ...) pourrait être utile comme source de renseignements sur les projets eux-mêmes, mais aussi sur le secteur, le pays bénéficiaire et la BOAD. De plus, un contrôle de la prise en compte des recommandations émises par les services de l'AFD pour l'acceptation des projets paraît un minimum à assurer.

Ce désintérêt de l'AFD en aval du déblocage peut s'expliquer en partie par les retards considérables constatés dans la mise en œuvre des projets. La signature du contrat de projet entre la BOAD et le bénéficiaire a très souvent lieu plusieurs années après l'ouverture de la ligne de crédit, et le démarrage effectif de l'opération peut encore prendre deux à trois ans supplémentaires pour des raisons locales. Au moment où les projets se concrétisent sur le terrain, les ingénieurs de l'AFD, impliqués à l'époque dans l'instruction, ont souvent changé d'affectation et leurs remplaçants se concentrent plutôt sur la négociation des nouvelles lignes et la sélection de nouveaux projets.

c) Des déblocages très (trop ?) rapides

L'un des faits marquants dans le fonctionnement des lignes de crédits à la BOAD est la rapidité avec laquelle l'AFD opère le déblocage des fonds ; il est habituel que ce déblocage intervienne en une seule ou deux fois, dès que les conditions d'entrée en vigueur du prêt sont réunies¹⁴.

Cette pratique présente des avantages pour les deux parties :

¹² On peut cependant s'interroger sur les conséquences du déblocage complet d'une ligne, parfois plusieurs années avant le début des projets eux-mêmes (voir le point c).

¹³ Hormis pour les projets d'accompagnement des lignes qui, eux, donnent lieu à de volumineux dossiers (cf. section 2).

¹⁴ Les conditions d'entrée en vigueur des prêts sont essentiellement liées à des considérations générales sur le fonctionnement de la BOAD (implantation des dispositifs de lutte anti-blanchiment – LAB – et de la politique E&S, données sur le suivi des risques, etc.), mais ne concernent pas les projets eux-mêmes ni le respect des recommandations techniques émises lors des ANO.

- l'AFD peut augmenter ainsi son taux de décaissement global, qui constitue l'un des critères importants de l'efficacité d'un établissement de prêt et de sa rentabilité ;
- la gestion du prêt est facilitée pour le calcul des échéances (taux d'intérêt, période de grâce et dates de remboursement fixés une fois pour toutes) ;
- accessoirement, le décaissement simplifie le calcul du différentiel d'intérêt réclamé à la BOAD pour abonder des fonds de contrepartie, grâce à ce taux unique ;
- pour la BOAD, l'impact sur la trésorerie est considérable, puisqu'elle dispose des fonds immédiatement, pour une utilisation le plus souvent très éloignée (plusieurs années dans certains cas. Elle peut donc entre temps affecter ces ressources pour des placements à terme¹⁵, ou à d'autres opérations¹⁶.

Ces avantages sont bien réels et suffisamment importants pour qu'on hésite à recommander une approche plus orthodoxe qui voudrait que les déblocages suivent le cycle des projets. En effet, il serait plus normal que l'AFD mette les fonds à disposition de la BOAD au fur et à mesure de l'engagement des lignes, de façon à s'assurer que les projets correspondent bien aux accords et qu'il n'y a pas eu de modifications trop importantes. Evidemment, cela suppose alors un suivi des opérations plus systématique et plus attentif de la part de l'AFD, dont on a vu précédemment qu'il n'avait pas lieu.

Cette « orthodoxie » des déblocages ne paraît pas cependant assez déterminante pour être adoptée au détriment de tous les avantages indiqués plus haut. Par contre, un risque majeur est à surveiller si la pratique est maintenue : celui de l'équilibre emplois / ressources au niveau de la banque, pour éviter un manque de fonds lorsque les projets de la ligne

de crédit pour laquelle les financements auront été engagés ailleurs viendront à maturité et devront être financés à leur tour.

d) Des résultats satisfaisants mais des retards de réalisation considérables

L'évaluation des projets pris individuellement pour chacune des lignes montre que les objectifs principaux ont été le plus souvent atteints ou sont en voie de réalisation. On peut même souligner quelques succès ayant permis d'aller au-delà des résultats attendus, les prêts de la BOAD ayant contribué à la mobilisation d'autres ressources financières, notamment privées, et au prolongement des investissements.

C'est le cas du Port autonome de Lomé, qui se prépare à bénéficier de deux investissements privés d'importance, à la suite de la nouvelle gouvernance de gestion imposée par la Banque et de l'amélioration des infrastructures de base financée par le prêt BOAD.

C'est également le cas de la SENELEC, dont la recapitalisation par l'Etat sénégalais, exigée par la communauté des bailleurs de fonds pour le déblocage du prêt financé par la ligne, a rendu la société d'électricité finançable. Aujourd'hui, le doublement de la capacité de la centrale de Kahone a pu être obtenu sous forme d'un contrat avec la participation du secteur privé. Cela n'aurait pas été envisageable sans la première phase d'investissements entrepris par la BOAD.

On notera, dans le même ordre d'idée, qu'un intérêt du secteur privé s'est également manifesté pour les projets « sécurité alimentaire » de la ligne CZZ 1420, notamment en Côte d'Ivoire, où des investisseurs privés souhaitent s'associer aux opérations d'hydraulique agricole initiés par la BOAD sur financement AFD.

Mais le fait le plus marquant dans le fonctionnement des lignes est moins positif. Il s'agit des retards d'exécution qui peuvent, dans certains cas, dépasser plusieurs années.

¹⁵ Sur certains projets, les revenus de placement sont affectés à un compte spécial qui doit être utilisé exclusivement au bénéfice des actions de renforcement liées à la ligne.

¹⁶ L'AFD indique néanmoins que sur les lignes de crédit « affectées » qu'elle octroie à la BOAD, l'utilisation des fonds doit être exclusivement réservée au bénéfice du projet.

Pour les lignes infrastructure de 2001 et 2005, on note des cas où le délai passé entre le déblocage du prêt de l'AFD et démarrage effectif du projet a atteint trois, voire quatre ans. Les conséquences sont évidemment préjudiciables : avec un tel retard, le projet peut difficilement être considéré comme étant le même que celui qui a été envisagé au moment de l'instruction. Le contexte a changé, les données économiques et financières aussi. De plus, les coûts de réalisation ont largement augmenté et dans certains cas doivent faire l'objet d'un financement complémentaire. Enfin, les frais de gestion et de suivi de l'opération sont également bien plus élevés pour la BOAD, mais surtout, les remboursements des bénéficiaires sont repoussés dans le temps, alors que les échéances du prêt AFD sont déjà exigibles. Ce décalage n'est pas neutre sur la gestion actif/passif de la Banque.

Les causes principales de ces retards ont les origines suivantes :

- **Durée de l'instruction**

En raison d'une surcharge de travail des services et de procédures d'instruction lourdes, le temps d'étude des

dossiers constitue une première explication de la longueur du processus d'implantation des projets. Il faut compter en moyenne sept à huit mois entre la prise en considération d'un projet pour lequel les études de faisabilité et d'environnement sont complètes (fiche d'entrée en portefeuille) et sa présentation au Conseil d'administration.

Cette durée d'évaluation et de prise de décision est supérieure à la moyenne qu'on connaît dans les autres établissements de financement du développement, mais pas de façon excessive. Certaines étapes pourraient cependant être raccourcies, notamment grâce à une augmentation du nombre d'analystes et un allègement du processus de décision. On pense par exemple à une classification de projets en fonction de la nécessité ou non d'entreprendre une évaluation complète (opérations répétitives, emprunteur connu, analyse déjà effectuée par les cofinanciers...), de façon à ne consacrer une étude approfondie qu'aux investissements les plus importants. La BOAD réfléchit d'ailleurs à une simplification de l'échelle des décisions en fonction du montant des prêts.

Tableau 11. Exemple concret de délai d'instruction

Cas du projet d'aménagement hydro-agricole du Liptako Gourma au Burkina Faso	
- Délai entre l'examen de la fiche d'entrée en portefeuille et la mission sur place :	- 86 jours
- Mission sur place et production du rapport d'évaluation :	- 25 jours
- Délai entre l'examen du rapport d'évaluation et la négociation avec l'emprunteur :	- 76 jours
- Finalisation de la proposition et présentation au CA :	- 38 jours
TOTAL	7,5 mois

Source : les auteurs.

- **Procédure de ratification par des Parlements nationaux**

Cette procédure de ratification des prêts de la BOAD, obligatoire au titre de la législation des différents Etats, est

certainement la cause principale des retards dans la mise en place des projets. Certains pays ne finalisent la ratification d'un accord de prêt de la BOAD qu'après plusieurs mois d'attente, sans compter les périodes électorales ou les congés parlementaires. Il serait particulièrement utile d'étudier

la possibilité d'obtenir un accord au niveau de l'UEMOA, dispensant la BOAD de cette obligation. L'approbation du Parlement pourrait être globale, comme c'est le cas pour les financements de l'Union européenne, par exemple.

• Levées des conditions suspensives

Les emprunteurs ne sont pas toujours familiers des procédures bancaires, notamment des conditions suspensives touchant à la mise en vigueur et/ou aux débloquages des fonds, pourtant négociées avant la signature du prêt. Aussi l'envoi de missions « d'appui au démarrage » de la BOAD, initié dans certains cas, devrait-il être généralisé pour faciliter la compréhension des bénéficiaires et pour attirer leur attention sur les étapes préalables à franchir.

Par ailleurs, il semble certainement possible d'utiliser les représentations locales de la BOAD pour intervenir directement dans l'aide au démarrage des projets, par la fourniture d'explications aux emprunteurs et par le suivi des opérations nécessaires à la levée des conditions.

• Mise en place des unités de projets et procédures d'appel d'offres

On constate dans un grand nombre de cas que la création d'une unité de projet destinée à gérer l'opération sur place met beaucoup de temps à se concrétiser. Les prêts de la BOAD sont en effet assortis d'une obligation de création d'une assistance à maître d'ouvrage dédiée au projet financé.

Pour les grandes entreprises qui ont de bonnes capacités techniques, la gestion du projet est facile à mettre en place. C'est évidemment plus compliqué pour les investissements au profit de structures administratives ou dans le secteur agricole.

Enfin, les procédures d'appel d'offres entraînent parfois de sérieux retards, principalement en raison des législations locales très contraignantes.

Au Sénégal par exemple, la modification de la réglementation des marchés publics, en multipliant les intervenants, a conduit un retard de plusieurs mois pour le concours accordé à la SONES pour son projet d'alimentation en eau potable.

Il est difficile pour la BOAD d'éviter ou de contourner ce genre de difficulté.

e) Quand l'AFD est en cofinancement avec... l'AFD

L'examen des douze projets financés par les trois lignes de 2001, 2005 et 2009, objet de l'évaluation, montre que dans quatre cas sur douze (soit le tiers des projets), l'AFD est présente à côté de ses propres lignes de crédits à la BOAD, sur les mêmes opérations. Ce pourcentage est encore plus élevé si l'on compte le projet du CREPMF), pour lequel l'AFD a demandé à la BOAD d'y affecter la totalité du fonds de contrepartie de la ligne CZ 1226 pour compléter le tour de table.

Tableau 12. Les cofinancements AFD / ligne AFD auprès de la BOAD

- ASECNA	- ligne CZZ 1226
- SENELEC	- ligne CZZ 3042
- AEP Kaolack	- ligne CZZ 3042
- Périmètre rizicole du delta (Sénégal)	- ligne CZZ 1420
- CREMPF	- fonds de contrepartie de la ligne CZZ 1226

Source : les auteurs, données AFD.

Un tel pourcentage de cas de cofinancements entre l'AFD et ses lignes accordées à la BOAD incite à s'interroger sur les raisons de ce « mélange » des genres.

Rien d'étonnant tout d'abord à ce que l'AFD et la BOAD se retrouvent sur les mêmes projets puisque les deux établissements fonctionnent en partenariat et appliquent les mêmes politiques sectorielles de développement. De plus, lors du montage d'un programme important dans un pays (Réhabilitation du secteur de la production d'énergie au Sénégal, par exemple) la BOAD peut être sollicitée pour compléter le tour de table des bailleurs de fonds et permettre ainsi le bouclage du financement dans de bonnes conditions de rapidité et de taux.

La raison de la présence de l'AFD sous deux formes de financements différents dans un même projet ne paraît pas le résultat d'une volonté délibérée. Il ne semble pas en effet qu'il y ait l'intention préméditée de « récupérer » une partie des lignes accordées pour cofinancer des concours directs de l'AFD avec le bénéfice de pouvoir financer davantage, avec moins de risque. L'arrivée de la BOAD dans un tour de table avec l'AFD paraît plutôt opportuniste.

Ne serait-ce le nombre de projets concernés, la question resterait anecdotique. Mais avec un projet des lignes de crédit, sur trois concernés par ce double financement, l'intermédiation de la BOAD perd en partie son intérêt de substitution et de démultiplication des ressources de l'AFD.

En général, l'usage d'un intermédiaire bancaire est justifié par le fait qu'il peut utiliser les ressources qu'on lui affecte, d'une façon différente et mieux adaptée que ne pourrait le faire le contributeur. Si les deux parties se retrouvent dans le même projet, cela diminue quelque peu la logique et l'utilité d'une ligne de crédit.

Par ailleurs, se pose la question du cumul des risques. Même si, de façon comptable, on ne peut pas additionner le risque du prêt direct de l'AFD avec le risque de la ligne BOAD, les deux emprunteurs étant de qualité différente, il n'en reste pas moins que les fonds de l'AFD sont engagés, dans les deux cas, pour une même opération. En cas de défaut du bénéficiaire final, l'AFD subit à la fois un dommage direct sur son prêt et un dommage indirect, par la dégradation du portefeuille de son intermédiaire.

f) Conclusion

L'avis de la mission d'évaluation sur les lignes de crédit est globalement positif. La BOAD est un intermédiaire de qualité qui remplit convenablement son rôle, aussi bien pour l'identification que pour l'évaluation et le suivi des projets¹⁷ ; elle utilise une approche des questions de développement conforme à celle de l'AFD, et ses procédures répondent aux normes des banques de développement internationales. Restent cependant les questions de la capacité opérationnelle de la BOAD et de son rôle futur, qui doivent faire l'objet d'une attention particulière.

¹⁷ Ce constat ne dispense pas la BOAD de poursuivre ses efforts de recrutement et de formation pour faire face à l'accroissement de son activité, et de réfléchir à une simplification de ses procédures, toutes choses qui méritent la continuation par l'AFD de ses appuis de renforcement de capacités.

2.2. Evaluation des volets d'actions d'accompagnement

Les lignes de crédits octroyées par l'AFD à la BOAD sont assorties d'actions d'accompagnement qui montrent que l'Agence est soucieuse de compléter ses financements par des interventions destinées à renforcer la structure de la banque et à moderniser ses pratiques.

L'AFD est le seul bailleur de fonds, parmi la petite dizaine d'institutions qui financent la BOAD, à faire l'effort de mettre en place de façon systématique, en appui à chaque ligne de crédit, des initiatives au profit de la banque. Elles sont conçues et suivies pour consolider ses compétences, introduire de nouvelles aptitudes dans la conduite de ses opérations, et pour s'assurer qu'elle maîtrise et applique les procédures en usage dans les banques de développement internationales. Les autres partenaires se limitent plutôt à utiliser quelques fois des fonds de contrepartie pour bonifier les prêts ou participer à la couverture du risque de change.

2.2.1. Le fonds de contrepartie de la ligne Infrastructures publiques marchandes de 2001 (CZZ 1226)

a) Objectif et mise en place du fonds de contrepartie

Le Projet de développement dans lequel a été impliqué le CREPMF comprend trois volets :

- la ligne de crédit financée par l'AFD et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) gérée par la BOAD ;
- les facilités de garantie financées par Banque mondiale ;
- une assistance technique et un appui institutionnel financés par l'AFD (6,3 M€) et l'ACDI (2 M USD).

Ce dernier volet concernait pour l'AFD un don direct de 5 M€ et un fonds de contrepartie de 1,3 M€ provenant de l'avantage concessionnel de la ligne 1226 octroyée à la BOAD. Cette contrepartie a été mise en œuvre afin de

compléter le financement direct qui ne pouvait pas dépasser 5 M€.

Le champ de l'intervention complète de l'AFD (subvention et fonds) couvrait trois domaines :

- l'amélioration de l'efficacité des marchés financiers (notation, harmonisation de la fiscalité des valeurs immobilières, mesures fiscales incitatives, tarification des marchés afin de diminuer les coûts d'accès aux marchés) ;
- le renforcement des capacités du CREPMF et des autres acteurs financiers (formations, acquisition d'outils techniques et d'un logiciel de suivi des marchés boursiers, mise en place de mesures de pérennisation contre les infractions boursières) ;
- l'audit du projet.

S'agissant plus spécifiquement de la ligne de refinancement de la BOAD, elle a été adoptée par le Conseil de Surveillance de l'AFD en 2001, sous réserve que la marge de la BOAD soit plafonnée. Aussi a-t-il été décidé, en 2002, de mettre en place un mécanisme d'affectation partielle de la marge. Celle-ci a été affectée à un fonds spécifique de contrepartie pour subventionner des actions de renforcement des capacités institutionnelles des pays membres de l'UEMOA et dont l'usage serait soumis à la non objection préalable de l'AFD.

Avec l'accord de l'AFD, la BOAD a rétrocédé la gestion de l'utilisation du fonds à concurrence d'un plafond de 1,3 M€ de contrepartie au CREPMF, organisme régional dont le siège est situé à Abidjan (RCI).

Le CREPMF était chargé d'identifier et sélectionner les projets à imputer sur le fonds de contrepartie, puis de les proposer à la BOAD pour instruction et contrôle de la mise en œuvre de l'intervention.

b) Le cadre logique

Le cadre logique, tel qu'il a pu être reconstitué, est présenté tableau 13.

Tableau 13. Cadre logique des actions d'accompagnement de la ligne *Infrastructures publiques marchandes* (CZZ 1226)

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalité	Contribuer à l'organisation et au renforcement du marché financier dans les pays de l'UEMOA	- Volume des transactions des bourses - Coût des emprunts émis	- Statistiques du CREPMF	- Stabilité de la situation dans la zone UEMOA
Objectifs	Le CREPMF est réorganisé et conduit une politique proactive de renforcement des marchés financiers des pays de l'UEMOA	- Nombre et nature des formations réalisées - Nombre et nature des outils techniques et informatiques mis à disposition du CREPMF - Mise en place d'un dispositif de sécurisation des transactions boursières	- Rapports d'activité du CREPMF	
Réalisations attendues	Des interventions du CREPMF de renforcement du marché financier (mais non définies à l'origine)	- Nombre d'interventions préparées et pilotées par le CREPMF - Taux de décaissement des crédits par la BOAD	- Rapports d'interventions pilotés par le CREPMF - Documents financiers et tableaux de bord du CREPMF	- Volonté de consensus des opérateurs financiers des Etats - Stabilité du management du CREPMF
Activités et Moyens	Mise à disposition de 1,3 M€ sur la durée du prêt	- Délais de mise en œuvre de la ligne	- Documents financiers de l'AFD et de la BOAD	

Source : les auteurs.

c) Brève évaluation des interventions

En préalable, il convient de souligner que les actions de renforcement institutionnel conduites par le CREPMF en faveur du secteur financier régional n'ont aucun rapport avec les projets directement financés par la ligne de crédit CZZ 1226. On peut donc en conclure que l'affectation de l'avantage concessionnel de cette ligne au fonds de contrepartie chargé de participer à ce renforcement institutionnel était purement circonstancielle.

Sur la base de l'unique entretien de la mission avec le CREPMF, il est possible de tirer les quelques indications évaluatives suivantes :

Pertinence

- Les domaines d'études couverts par le financement global (subvention et fonds de contrepartie) mis en place ont été définis en commun par les bailleurs de fonds et le CREPMF, et se sont avérés pertinents par rapport aux problématiques financières de la sous-région.

Effectivité - Efficacité

- S'agissant des actions menées sur la subvention de 5M€ de l'AFD, les deux premiers domaines d'intervention ont atteint les résultats attendus et l'audit reste à faire.
- En ce qui concerne plus particulièrement le financement par le fonds de contrepartie, on peut considérer que son efficacité par rapport à l'objectif initial a été nulle, puisque la majeure partie a été rétrocédée à la BOAD et que presque rien n'a été dépensé sur le solde.
- En effet, sur les 1,3 M€ du fonds de contrepartie, seulement 27 M FCFA (environ 41 000 €) ont été dépensés pour financer l'édition de la revue boursière de la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) en 2005/2006 et 2006/2007 ; le solde a été rétrocédé à la BOAD par convention, au profit d'actions en faveur de la Caisse régionale de refinancement des marchés hypothécaires. Cette sous-utilisation des fonds mis à disposition s'explique essentiellement par une mauvaise évaluation initiale des besoins.
- Par ailleurs, la mission n'a pas obtenu d'informations permettant de porter un jugement quant aux actions en faveur de la Caisse régionale de refinancement des

marchés hypothécaires faisant suite à la réaffectation du solde du financement.

Efficiences

- La mission d'évaluation estime que le mécanisme de gestion de ce fonds était assez lourd eu égard aux faibles montants des subventions. En effet, chaque opération impliquait l'intervention de quatre opérateurs : l'AFD, la BOAD, le CREPMF et l'organisme bénéficiaire. Par ailleurs, le fonds était réalimenté par le calcul du différentiel de taux lors du décaissement des échéances des prêts de la ligne 1226.
- De plus le cofinancement peut s'avérer souvent contraignant en termes de lourdeur des procédures (multiplication des intervenants dans les circuits).

En définitive, il apparaît qu'il s'agissait d'un financement de circonstance sans connexion avec les projets financés par la ligne et dont les procédures étaient mal adaptées à l'objet choisi. Manifestement, il s'agissait d'un premier essai. Par la suite (lignes CZZ 3042 et 1420), l'affectation et les modalités de mise en œuvre de la concessionnalité ont été mieux ciblées et se sont avérées souvent utiles.

Tableau 14. Synthèse de l'évaluation des actions d'accompagnement de la ligne *Infrastructures publiques marchandes* (CZZ 1226)

Evaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ¹⁸	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, du pays et bénéficiaire de la ligne	5	- Les domaines d'études couverts par le financement mis en place ont été définis en commun par les bailleurs de fonds et le CREPMF, et sont pertinents par rapport aux problématiques financières de la sous-région
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	- Le renforcement du système financier est un axe prioritaire pour l'AFD, puisqu'il conditionne l'accès au financement du secteur privé
Cohérence	Le projet répond-t-il aux objectifs d'intervention de l'AFD /BOAD ?	1	- Il s'agit d'un financement de circonstances
Effectivité et efficacité	Réalité des réalisations et des résultats du projet	1	- Le budget du fonds n'a quasiment pas été décaissé. Le solde a été rétrocédé à la BOAD par convention.
Efficience	Efficience organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	1	- La mission d'évaluation estime que le mécanisme de gestion de ce fonds était lourd eu égard aux faibles montants des subventions ; en effet, chaque opération impliquait l'intervention de quatre opérateurs : l'AFD, la BOAD, le CREPMF et l'organisme bénéficiaire. Par ailleurs, le fonds était réalimenté par le calcul du différentiel de taux lors du décaissement des échéances des prêts de la ligne 1226
Durabilité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacités organisationnelle et financière du bénéficiaire	?	- Sans porter de jugement sur l'action elle-même, le fonds de contrepartie n'ayant quasiment pas été utilisé, on peut considérer que son impact propre a été quasiment nul
Impact	Effets attendus à long terme		

Source : les auteurs.

18 Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

2.2.2. Les projets financés dans le cadre de l'APE associée à la ligne *Infrastructures publiques marchandes de 2006 (CZZ 3042)*

a) Présentation de l'APE

L'APE, signé en septembre 2006 entre l'AFD et la BOAD, fait partie de la convention de mise à disposition d'une ligne de crédit référencée « CZZ 3042 » ouverte pour financer des projets d'infrastructure du secteur public marchand.

La convention de la ligne de crédit a permis d'isoler la concessionnalité, estimée à 2,8 M€, pour financer sur une période de cinq ans des actions de renforcement des capacités environnementales et sociales et la mise à niveau environnementale de la BOAD et de ses clients. La convention prévoit aussi un volet de mise en conformité avec les diligences de lutte anti-blanchiment ; la conformité à cette clause constitue une condition suspensive de versement des fonds.

L'objectif de cet APE est le renforcement des capacités de la BOAD et de ses clients dans le domaine de la politique sociale et environnementale et de la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Selon la convention, les fonds sont affectés au financement des trois volets suivants :

- volet A : renforcement des capacités de la BOAD dans les domaines de la politique sociale et environnementale et de la lutte contre le blanchiment des capitaux (25 %) ;
- volet B1 : mise à niveau environnementale des clients de la BOAD refinancés par le Crédit (25 %) ;
- volet B2 : mise à niveau environnementale des clients de la BOAD non refinancés par le Crédit (50 %).

L'intervention vers les clients et prospects de la BOAD doit comprendre un audit environnemental puis la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

b) Cadre logique

Tableau 15. Cadre logique des actions d'accompagnement de la ligne *Infrastructures publiques marchandes* (CZZ 3042)

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalité	Intégrer la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le développement économique des pays de l'UEMOA	- Nombre de projets d'infrastructures faisant l'objet d'un audit environnemental	- Rapports BOAD	
Objectifs spécifiques	OS 1: Internaliser la démarche RSE au sein de la BOAD et renforcer ses capacités en la matière	- Stratégie RSE, évolution des ressources de la BOAD affectées aux actions RSE - Renforcement de l'organisation en matière E&S de la BOAD (renforcement des équipes, existence et application de procédures RSE)	- Document de stratégie à moyen terme - Rapport d'activité du service RSE - Rapports de formation - Rapports d'audits environnementaux - Entretiens avec les chargés de projet	- Volonté d'internalisation de la démarche E&S au sein de la BOAD
	OS 2: Renforcer l'application de diligences environnementales et sociales dans les entreprises de l'UEMOA	- Nombre d'interventions de mise à niveau RSE chez les acteurs suite aux audits environnementaux et budget affecté - Evolution du nombre d'intervenants type Bureau de mise à niveau des entreprises	- Entretiens avec la Direction E&S de la BOAD - Prise d'information sur le Bureau de mise à niveau des entreprises à Dakar	- Implication des acteurs industriels à mettre en place une gestion environnementale - Mise en place de législations environnementales dans les pays
Réalisations attendues	Mise en place d'une assistance technique spécialisée sur les questions RSE Mise en place de formations en direction du personnel de la BOAD et des entreprises de la zone Financement d'audits environnementaux et sociaux	- Contrat de l'AT signé - Nombre de formations RSE dispensées - Nombre d'audits environnementaux et sociaux réalisés	- Rapports d'activité du service RSE des sociétés impliquées	- Existence et accessibilité des rapports d'intervention
Activités et Moyens	Mise à disposition du fonds de contrepartie APE destiné à financer à la fois le renforcement des capacités de la BOAD et les interventions de mise à niveau environnementales	- Taux de décaissement du fonds de contrepartie - Délai de mise en œuvre des interventions	- Rapport d'activité des activités RSE	
	Collaboration AFD/BOAD pour sélectionner les interventions RSE chez les clients / prospects de la BOAD	- Nom de missions AFD à la BOAD dans le domaine de la RSE - Nombre d'interventions approuvées (ANO)		- Difficulté pour la BOAD de recruter des experts RSE

Source : les auteurs.

c) Évaluation de l'APE

Pertinence

- Pour l'AFD, l'APE est un instrument qui permet de s'assurer que ses partenaires maîtrisent bien les risques E&S des projets de leur portefeuille.
- Pour la BOAD, la pertinence de l'APE est avérée dans la mesure où elle a permis à la Banque régionale de se rapprocher des standards internationaux en matière de RSE et d'assurer leur intégration dans son organisation interne et dans ses processus.

Cohérence

- Cette intervention est cohérente avec la politique de l'AFD de généraliser aussi l'application de la politique environnementale aux projets qu'elle finance indirectement.
- Pour la BOAD, le renforcement de capacités dans le domaine E&S lui permet de progresser dans la mise en œuvre des meilleures pratiques, les référentiels des pratiques E&S adoptés par la BOAD étant ceux de la Banque mondiale et de la Société financière internationale (SFI).

Effectivité

- Dans le domaine du renforcement de capacité de la BOAD, l'intervention de l'AFD auprès de la BOAD s'est concrétisée par :
 - la mise sur pied d'une direction Environnementale qui a été dotée de deux experts (dont un consultant). Cette unité qui avait été au départ intégrée dans une direction opérationnelle a ensuite été repositionnée comme fonction d'appui transversal à l'ensemble des divisions opérationnelles.
 - la rédaction de la politique E&S de la Banque, la Banque s'engageant à ce que les aspects

environnementaux soient pris en compte au même titre que les aspects économiques et financiers.

- l'élaboration d'un manuel de procédures E&S et la dotation d'outils techniques (système de classification de projets, manuel d'évaluation, etc.) de façon à opérationnaliser la démarche et à intégrer la question E&S dans le processus d'instruction des dossiers.
- la mise en œuvre d'un programme de formation destiné aux cadres de la BOAD et aux partenaires de la Banque dans les huit pays de l'UEMOA.

La mission d'évaluation a constaté que la démarche environnementale avait bien été intégrée dès l'instruction des nouvelles requêtes de prêts.

- En appui aux clients et partenaires de la BOAD, deux conventions ont été signées dans le cadre de l'APE :
 - une convention avec la SENELEC lui permettant de bénéficier d'une subvention de 295 M FCFA pour financer les études de faisabilité en vue de préparer les interventions d'atténuation à réaliser sur la centrale thermique de SENELEC près de Dakar. Ce projet a été revu avec la direction Environnementale de la SENELEC, à l'occasion de la mission d'évaluation ;
 - une convention de 130 M FCFA signée en mai 2010 avec le Port autonome de San Pedro (qui ne bénéficie pas d'un prêt BOAD pour ses infrastructures) en RCI pour la mise en œuvre de diverses actions E&S (incinérateur, réseau incendie, ...).

Le taux de projets concrétisés par rapport aux nombre de prospects identifiés reste faible (de l'ordre de 10 %). Certaines mesures ont été prises en vue d'améliorer ce taux (financement de l'audit préalable, déplafonnement du montant de la subvention, paiement direct aux bénéficiaires et non à leurs fournisseurs, etc.).

Efficacité

- L'intervention APE a été efficace dans la mesure où elle a atteint son objectif d'internaliser la démarche E&S au sein de la BOAD. Elle a permis à la Banque régionale de se mettre à niveau des grands organismes multilatéraux qui ont tous intégré dans leurs pratiques la démarche E&S. Cet argument est important dans la mesure où la BOAD intervient le plus souvent en consortium avec les grands bailleurs, avec une démarche programmatique.
- Vis-à-vis des bénéficiaires, l'objectif initial qui était de lier les interventions APE aux projets financés sur la ligne n'a pas été atteint à cause du retard dans la mise en place des capacités à la BOAD permettant de lancer les interventions E&S. Le découplage entre les opérations de prêts aux infrastructures et les interventions APE a été de trois à quatre ans. En conséquence, la convention a été revue pour élargir le champ d'application réservé aux prospects de la BOAD.
- L'efficacité est mitigée compte tenu du très faible nombre d'interventions et du rythme des décaissements. Cependant, lors de la mission à Dakar, l'évaluateur a constaté que l'intervention auprès de la SENELEC avait été très efficace, dans la mesure où elle avait permis d'internaliser la démarche E&S au sein du groupe d'Energie dans lequel les enjeux environnementaux sont prégnants.
- L'efficacité de la démarche butte sur le plafonnement de l'aide APE (75 % du montant de l'intervention avec un plafond). Si ces règles ont été assouplies, il n'en demeure pas moins que le budget d'une intervention E&S se situe au-dessus du plafond, notamment pour les projets polluants (centrales thermiques, par exemple). Ainsi, le coût total de l'intervention à la SENELEC s'est élevé à 627 M FCFA (dont 295 imputés sur l'APE), alors qu'il ne s'agit que des études de faisabilité pour préparer les mesures à mettre en œuvre.

Efficience

- L'efficience de la démarche est moyenne compte tenu du long délai de mise en œuvre de la démarche E&S. En effet, l'APE a été signé en 2006 tandis que l'assistance n'a été réellement mise en œuvre qu'à partir de juin 2009.
- A ce jour, la BOAD n'a signé que deux conventions APE (SENELEC et San Pedro) et le faible taux de décaissement des interventions a nécessité de reporter la date d'échéance de l'accord.

Pérennité et durabilité

- Si la démarche E&S a pris du temps pour se mettre en place, la mission d'évaluation considère qu'elle est bien intégrée au sein de la BOAD. Mais la modalité de sa mise en œuvre par recours à un consultant externe n'a sans doute pas permis d'optimiser l'internalisation et la capitalisation du savoir E&S.
- Selon la mission, la pérennité de la démarche passe par une action sur la demande, notamment par l'amplification des actions de sensibilisation auprès des bénéficiaires potentiels. L'intervention SENELEC, lorsqu'elle aura été menée à son terme, pourrait servir de « *Success story* ».
- La problématique liée à la pérennité des actions E&S est posée par la capacité de la BOAD à assurer le renouvellement du fonds, soit sur ses ressources propres (en intégrant une majoration minime de ses taux), soit par mobilisation d'autres donateurs impliqués dans une démarche E&S.

Impact

- Compte tenu du fait que les interventions vers les clients ou prospects de la BOAD ne sont pas encore réalisées (ni même décaissées), il est prématuré d'évaluer leur impact.

Tableau 16. Synthèse de l'évaluation des accompagnements de la ligne *Infrastructures publiques marchandes (CZZ 3042)*

Critères d'évaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ¹⁹	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, du pays et bénéficiaire du projet	5	- La prise en compte des préoccupations environnementales est récente dans les pays de l'UEMOA, cependant les atteintes à l'environnement, notamment dans le secteur de l'énergie (rejets d'effluents) ont conduit les opérateurs publics à mettre en place une politique E&S pour répondre à la pression du public
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	- Pour l'AFD, l'APE est un instrument qui permet à l'Agence de s'assurer que ses partenaires maîtrisent les risques E&S des projets de leur portefeuille, et de généraliser sa propre politique de RSE aux projets qu'elle finance indirectement - Pour la BOAD, l'APE participe de son rapprochement des standards internationaux en matière de RSE
Cohérence	Le projet répond- t-il aux objectifs d'intervention de l'AFD et de la BOAD ?	5	- Il était parfaitement cohérent pour l'AFD de lancer une assistance au renforcement des capacités de RSE en parallèle à la mise à disposition d'une ligne de crédit pour permettre à la BOAD de financer des applicatifs à la politique R&S
Effectivité	Vérification de la réalité des réalisations lors de la visite sur site	3/4	- L'intervention a été effective, la BOAD ayant internalisé dans sa structure et son organisation sa nouvelle politique de RSE : dans son organisation (création d'une direction et politique RSE, manuel de procédures, programme de formation à la RSE) et dans ses pratiques (la mission a constaté que la démarche environnementale avait bien été intégrée dès l'instruction des nouvelles requêtes de prêts) - Cependant, à la date de la mission d'évaluation, le taux de projets concrétisés par rapport aux nombre de prospects identifiés demeure faible (de l'ordre de 10 %)
Efficience	Efficience organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	2/3	- Une efficience moyenne, du fait d'un long délai de mise en œuvre de l'assistance technique E&S à la BOAD (à partir de juin 2009). En juillet 2011, la BOAD n'avait signé que deux conventions APE et le faible taux de décaissement de la ligne a conduit à reporter la date d'échéance de la convention
Efficacité	Résultats et bénéfices liés à la réalisation du projet	3/4	- Une bonne efficacité en termes d'internalisation de la démarche E&S au sein de la BOAD - Une efficacité quantitativement mitigée auprès des bénéficiaires finaux : (i) l'objectif initial de lier les interventions APE aux projets financés sur la ligne n'a pas été atteint du fait du retard dans la mise en place du renforcement des capacités de la BOAD ; (ii) un rythme de décaissement faible et un nombre d'interventions limité à deux en juillet. En revanche, une bonne efficacité en termes qualitatifs : les interventions menées (SENELEC, par exemple) ont été efficaces
Durabilité / pérennité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacité organisationnelle et financière de l'exploitant	3/4	- La démarche RSE a été intégrée au sein de la BOAD au niveau de l'organisation et des procédures de fonctionnement, cependant la modalité de sa mise œuvre par recours à un consultant externe n'a sans doute pas permis d'optimiser la capitalisation du savoir RSE au sein du personnel de la BOAD - La problématique liée à la pérennité des actions E&S est posée par la capacité de la BOAD à assurer le renouvellement du fonds sur ses ressources propres
Impact	Effets attendus à plus long terme	3/4	- Il est prématuré d'évaluer l'impact des interventions de la BOAD au profit de ses clients ou prospects (faible nombre de projets réalisés à date). Cependant, la démarche initiée à la SENELEC permet d'envisager un fort effet de levier au Sénégal dans le domaine de l'énergie, pour l'intervention APE - Une répercussion positive du renforcement de capacités de la Banque au niveau de l'instruction en matière E&S avec l'arrivée à la BOAD de nouveaux partenaires (KfW et la BAD)

Source : les auteurs.

19 Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

- Cependant, la démarche initiée à la SENELEC permet d'envisager un fort effet de levier pour l'intervention APE. En effet, la démarche a été de choisir une des centrales d'énergie du parc pour servir de référentiel et de plateforme pilote des mesures d'atténuation de la pollution, qui seront ensuite répliquées sur les autres centrales du groupe SENELEC.
- Une répercussion positive du renforcement de capacités de la Banque au niveau de l'instruction en matière E&S a été l'arrivée de nouveaux partenaires (l'Etablissement de crédit pour la reconstruction, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW, et la Banque africaine de développement - BAD). Ces organismes ont en effet choisi la BOAD comme partenaire pour lancer des programmes d'adaptation au changement climatique.

2.2.3. La subvention pour le renforcement des capacités associée à la ligne *Sécurité alimentaire CZZ 1420*

a) Présentation des actions de renforcement prévues

La ligne de crédit de l'AFD est assortie d'une subvention de 500 000 € destinée à financer un appui au renforcement des capacités opérationnelles des équipes de la BOAD en charge de l'instruction et du suivi des projets agricoles supervisés par la DDDE.

Elle devait couvrir les actions suivantes :

• Participation à des missions conjointes BOAD-AFD	70 000 €	14 %
• Organisation d'ateliers d'échange d'expérience avec l'AFD	60 000 €	12 %
• Formations méthodologiques de courte durée	240 000 €	48 %
• Etudes générales ou spécifiques	130 000 €	26 %
• Total	500 000 €	100 %

b) Cadre logique

Tableau 17. Cadre logique des actions d'accompagnement de la ligne *Sécurité alimentaire (CZZ 1420)*

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement mesurables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Finalité	Améliorer le niveau de performance de la BOAD pour le traitement des dossiers agricoles	Appréciation de la qualité technique et financière des dossiers par : ✓ la profession bancaire ✓ les Etats bénéficiaires	Discussions avec les institutions bancaires et les maîtres d'ouvrage des projets dans les pays	Maintien d'une politique volontariste de qualité
Objectifs	La qualité des dossiers d'instruction des projets est améliorée Le délai d'instruction des projets est réduit Le suivi des projets permet de prendre les mesures correctives à temps	Taux d'acceptation des dossiers par le CA de la BOAD Délais d'instruction des projets Rythme d'avancement des projets	Rapports d'activité de la BOAD Rapports d'activité des projets	
Réalisations attendues	Actions de formation et de renforcement des capacités des cadres de la DDDE Implication des cadres dans des missions conjointes avec l'AFD Organisation d'ateliers d'échange avec l'AFD Réalisation d'études	Nombre de cadres formés Nombre de missions conjointes Nombre d'ateliers d'échange Nombre d'études réalisées	Rapports d'activité de la BOAD	
Activités et Moyens	Mise en place d'une subvention de 500 000 € affectée à différentes composantes : formations (48 %), études (26 %), missions conjointes (14 %), ateliers d'échanges (12 %)	Taux de décaissement de la subvention Calendrier de mise en place des fonds		

c) Evaluation de la ligne

Pertinence

Les besoins en renforcement des capacités demeurent d'actualité

Au moment de la signature de la convention en 2009, le besoin de renforcement des capacités de la DDDE était particulièrement avéré. En effet, à cette époque, de nombreux départs à la retraite ont eu lieu et il était pertinent d'accompagner les nouvelles recrues, même si un tutorat était bien organisé par la BOAD entre les partants et les nouveaux.

Pour faire face à cette situation, la DDDE a ainsi fait appel à des consultants extérieurs, soit des anciens ayant déjà travaillé à la BOAD, soit des consultants de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Cette approche conjoncturelle n'est pas totalement satisfaisante car elle ne permet pas de capitaliser sur une longue durée. C'est pourquoi en 2012, la DDDE a exprimé le besoin de recruter trois permanents : un expert en génie rural, un agroéconomiste et un agronome.

Dans l'état actuel des effectifs, alors qu'une volonté de rationaliser les procédures est avérée au sein de la DDDE, on constate que des améliorations pourraient être apportées tant au niveau de l'identification de nouveaux projets que de la qualité des dossiers de faisabilité ou de la supervision des projets en cours :

- Un des objectifs de la DDDE est de faire émerger un maximum de projets de qualité. Effectivement, les cinq projets d'aménagement hydro-agricole refinancés par la ligne de crédit ont été identifiés assez rapidement. Cependant, tandis qu'une allocation de 10 M€ était réservée pour le financement de projets innovants concourant à la sécurité alimentaire (sur les 50 M€ de la ligne de crédit CZZ 1420 signée en 2009), c'est seulement en 2012 que, suite à une étude sur l'assurance

récolte, la BOAD a proposé d'imputer sur cette allocation le financement de deux expériences pilotes au Bénin et au Sénégal. Cette proposition a dû être abandonnée, car elle n'aurait pas forcément abouti à de la production de crédit, tel que cela était recherché par la BOAD. D'autres pistes auraient aussi pu être explorées.

- Les dossiers de proposition de prêt soumis au Conseil d'administration de la BOAD sont construits sur un même modèle couvrant bien l'ensemble des questions à aborder. Un manuel d'évaluation de projets de développement agricole et rural a été élaboré pour cadrer cette démarche. Cependant, il nous semble que sur certains points l'analyse gagnerait à être approfondie, notamment pour ce qui est de la description des actions d'appui à la mise en valeur des aménagements (sélection et organisation des attributaires, modalités de gestion des terres, programmation des activités agricoles, dispositions pour assurer la maintenance des infrastructures notamment).
- Les cadres de la DDDE sont attentifs aux délais d'instruction des projets. Ces délais demeurent néanmoins longs, de l'ordre de sept mois²⁰ pour le dossier Aménagement Liptako – Gourma, Burkina Faso - ALG3E, considéré comme traité rapidement, entre l'examen de la fiche d'entrée en portefeuille et la présentation au Conseil d'administration.
- En ce qui concerne la supervision des projets, l'objectif de la DDDE est de visiter chaque projet au moins une fois par an, ce qui est difficile à atteindre compte tenu de ses effectifs et du nombre de projets à suivre²¹. Un manuel de supervision a été élaboré pour encadrer les travaux de terrain des agents de la Direction.

20 Ce délai se répartit comme suit : i) 86 jours entre l'examen de la fiche d'identification de projet (FEP) et le début de la mission d'évaluation BOAD ; ii) 25 jours pour la mission et la production du rapport ; iii) 76 jours entre l'examen du rapport d'évaluation et les négociations de propositions de prêt ; iv) 38 jours pour la finalisation de la proposition et sa présentation au CA de la banque.

21 Trois missions de supervision sont prévues en septembre 2012 (RCI, Guinée, Sénégal), tandis qu'une a eu lieu en octobre 2011 (Mali).

Le choix d'appuyer la Direction en charge de l'examen des projets agricoles est donc pertinent, car il correspond parfaitement aux besoins de la BOAD désireuse de renforcer ses capacités dans les secteurs qu'elle considère comme stratégiques.

De plus, il entre bien dans une volonté partagée de renforcer le partenariat entre l'AFD et la BOAD en vue de conforter cette dernière comme outil de financement régional, notamment pour contribuer à la sécurité alimentaire de la zone.

Efficiences

Des conditions de mise en œuvre laborieuses

Les conditions de mise en œuvre laborieuses de ce volet traduisent, contrairement à la démarche implémentée pour les projets, certaines insuffisances de la BOAD pour élaborer un dossier de faisabilité dans le domaine du renforcement de capacités. Toutes les actions prévues ont été bloquées tant que l'organisation des actions de formation n'a pas été clarifiée. Le suivi des différentes étapes de ce processus de clarification montre bien cette insuffisance :

- la convention de financement CZZ1420 de 2009 prévoyait dans ses conditions suspensives l'approbation par l'AFD d'un plan de renforcement des capacités des agents de la DDDE de la BOAD ;
- les premières propositions faites par la BOAD étant jugées insuffisantes par l'AFD (juillet 2010), il a été suggéré de recruter un consultant spécialisé dans l'analyse des besoins de formation agricole pour finaliser le document ;
- ce consultant est intervenu en août/septembre 2011 et le plan de renforcement des capacités correspondant a été approuvé par l'AFD, le 27 octobre 2011 ;
- le programme de formation 2012 a été soumis à l'approbation de l'AFD qui a d'abord validé quatre formations puis six autres pour lesquelles des informations complémentaires avaient été demandées.

Efficacité

Des réalisations encore peu significatives

D'une manière générale, la mise en œuvre des actions de renforcement de capacités a pris beaucoup de retard au point que certains s'inquiètent quant à l'utilisation de la totalité des fonds alloués avant la date limite de versement des fonds, fixée à fin 2013. Dans le détail, la situation diffère selon les actions ainsi que cela apparaît ci-dessous.

Formation

Près de la moitié de la subvention est consacrée à la mise en œuvre de formations méthodologiques de courte durée.

Alors que la demande pour de telles formations est forte au sein de la Direction et que, pour un maximum d'efficacité, elles auraient dû intervenir en concomitance avec les projets, c'est seulement en 2012 que l'AFD a pour la première fois accepté un programme proposé par la BOAD. Ce long délai de mise en œuvre tient au fait que la démarche n'avait pas été correctement structurée par la BOAD. Avec l'approbation par l'AFD du plan de renforcement des capacités, le blocage a été levé et la situation est en voie d'amélioration. C'est ainsi que :

- l'évaluation des besoins de l'institution et la conception du plan de formation correspondant se sont concrétisées : dix formations individuelles ont été acceptées par l'AFD au titre du programme 2012 ; les besoins pour 2013 seront évalués durant le dernier trimestre 2012 sur la base des indications du plan ; enfin, on mentionnera que la BOAD cherche à recruter un consultant pour assurer six formations collectives qu'elle soumettra à l'ANO de l'AFD (estimation : environ 41 000 €) ;
- l'implication systématique de la Direction des ressources humaines de la BOAD pour le choix des bénéficiaires a été reconnue ;
- un protocole d'accord avec le CEFEB est en cours de négociation pour mettre en place une approche

structurée ; il prévoit des formations classiques, des formations spécifiques pour la BOAD et l'organisation de rencontres entre managers AFD et BOAD ; les modalités de son financement restent à négocier entre les parties.

Études générales et spécifiques

Un quart de la subvention est consacré à la réalisation de ce type d'action. Dans la réalité, aucune étude n'a été imputée sur cette allocation, même si des propositions sont en cours d'instruction à la BOAD pour faire une étude sur la situation de l'alimentation en eau potable dans la zone UEMOA.

Missions conjointes et échanges d'expériences

Environ un quart de la subvention est consacré à la réalisation de ces deux types d'appuis, mais très peu a été fait dans ce domaine.

Au-delà des nombreux échanges informels qui jalonnent les relations entre la BOAD et l'AFD, les cadres de la Direction, sans parler de mission conjointe, ont gardé le souvenir d'un rapprochement plus étroit des équipes des deux institutions à l'occasion de l'évaluation du projet de promotion du partenariat rizicole dans le delta du fleuve Sénégal. En effet, la BOAD étant intervenue pour compléter le financement AFD déjà identifié, sa propre évaluation s'est appuyée en grande partie sur celle de l'AFD.

Par ailleurs, on notera qu'il n'y a pas eu d'ateliers d'échanges d'expériences entre AFD et BOAD.

Les cadres de la Direction ont également noté qu'en la matière, une meilleure implication était assurée par la FAO.

Durabilité

La volonté affirmée de la BOAD de poursuivre un objectif d'excellence dans un contexte financier concurrentiel constitue une garantie de pérennisation des effets des actions de renforcement de capacités. Cette volonté s'est manifestée par :

- l'élaboration de plusieurs manuels opérationnels visant à encadrer les agents dans leurs activités quotidiennes ;
- l'amélioration des procédures internes de la BOAD pour une plus grande efficacité ; on citera à cet égard, la création du Comité de suivi des décaissements qui se réunit mensuellement et décide de mesures concrètes pour le redressement des situations les plus tendues.

Les actions de renforcement des capacités des cadres de la DDDE pour améliorer l'instruction et le suivi de ses projets de développement agricole et rural s'inscrivent naturellement dans cette perspective durable.

Impact

En l'état actuel de mise en œuvre des actions de renforcement des capacités des cadres de la DDDE, il n'est pas possible de mesurer leur impact. Le moment venu, l'efficacité de la BOAD en termes d'identification, d'instruction et de suivi des projets dans le domaine du développement rural constituera le critère le plus pertinent.

Tableau 18. Synthèse de l'évaluation des actions d'accompagnement de la ligne *Sécurité alimentaire* (CZZ 1420)

Critères d'évaluation	Critères d'appréciation ou Indicateurs	Score ²²	Réponses
Pertinence	Par rapport aux priorités de l'UEMOA, du pays et bénéficiaire de la ligne	5	La BOAD poursuit depuis longtemps un objectif d'excellence afin d'être considérée comme un opérateur de référence dans la région Un besoin de renforcement des capacités des cadres de la DDDE est avéré dans la mesure où la BOAD doit faire face à l'accroissement de son activité et doit réfléchir à une simplification de ses procédures
	Par rapport à l'objectif stratégique de l'AFD et l'objectif de la ligne de crédit	5	L'AFD souhaite pouvoir utiliser les services d'une banque performante en Afrique de l'Ouest apte à servir d'intermédiaire bancaire efficace
Cohérence	Le projet répond-t-il aux objectifs d'intervention de l'AFD /BOAD ?	5	L'AFD accompagne la BOAD depuis ses débuts en vue de renforcer sa crédibilité en tant qu'organisme régional de financement
Effectivité	Vérification de la réalité des réalisations suite à la visite sur site du projet	4	Même si des améliorations sont possibles, la qualité et le sérieux des cadres de la DDDE sont avérés Des recrutements sont néanmoins nécessaires pour faire face au volume de travail escompté dans un proche avenir
Effizienz	Effizienz organisationnelle Délais / coûts de l'intervention	2	La mise en œuvre des actions de renforcement de capacités a pris beaucoup de retard au point que certains s'inquiètent quant à l'utilisation de la totalité des fonds alloués avant la date limite de versement des fonds
Efficacité	Capacité à produire des effets dans la durée Capacité organisationnelle et financière du bénéficiaire	2	Compte tenu des retards enregistrés, c'est seulement en 2012 que les premières formations ont été décidées Aucune des autres actions prévues n'a encore vu un commencement d'exécution
Durabilité	Résultats et bénéfices liés à la réalisation du projet	?	Compte tenu du faible avancement des réalisations, il n'est pas possible à date de se prononcer sur ces critères
Impact	Effets attendus à long terme		

Source : les auteurs.

2.2.4. Eléments de synthèse, constats transversaux et recommandations sur les volets d'accompagnement

a) Une démarche très pertinente sur le fond

Les thèmes qui ont été retenus dans le cadre des volets d'accompagnement sont très importants pour l'avenir de la BOAD, notamment deux d'entre eux : l'APE et le programme de renforcement des capacités opérationnelles de la BOAD dans le secteur agricole. L'internalisation d'une démarche

environnementale et sociale par la Banque était un élément de modernisation indispensable de la Banque afin de se mettre au niveau des standards internationaux. Quant au second axe, même si la BOAD dispose d'un savoir-faire indéniable dans le domaine agricole, des marges d'amélioration existent concernant la durée et la qualité de l'instruction (par exemple, une meilleure prise en compte des conditions d'exploitations des investissements).

²² Noté sur une échelle de 1 à 5, 5 étant le score le plus élevé.

b) Des résultats positifs pour le programme APE

Malgré un retard considérable dans le démarrage du programme APE, les résultats sont aujourd'hui tangibles : pour le premier volet, une unité de gestion environnementale a été créée à la banque et a pris le rang de Direction, elle-même rattachée à la Vice-Présidence, marquant ainsi son importance dans le dispositif de la BOAD. Le département a été doté de trois cadres (dont un consultant) et devrait être renforcé. En parallèle, la BOAD a consolidé la prise en compte des questions environnementales et sociales dans l'évaluation des projets. Les enjeux liés au changement climatique et les problèmes sociaux sont désormais particulièrement suivis. On peut dire aujourd'hui que la BOAD applique une politique de prêt respectueuse des règles E&S et qu'elle est au niveau des grandes banques de développement internationales dont elle a adopté les pratiques²³. Pour le deuxième volet, un consultant a été spécialement recruté pour appuyer la BOAD dans ses relations avec les entreprises. Il s'agit de sélectionner celles qui souhaitent mettre en place un programme de management environnemental, basé sur un audit de leurs besoins. A ce jour, deux audits sont en phase de réalisation (Port de San Pedro et SENELEC) et quatre autres sont en cours de sélection.

Concernant le programme de renforcement des capacités, il a connu de sérieuses difficultés de mise en place, en raison notamment d'une interprétation différente des parties sur les actions à mener. Le recours à un consultant extérieur a finalement permis de lancer le projet qui se réalise aujourd'hui lentement. La ligne de crédit signée en novembre 2012 a mis en place le même dispositif de renforcement des capacités, cette fois ci, dans le secteur de l'énergie. Une attention particulière doit être portée à l'expérience présente pour mieux atteindre les objectifs visés.

²³ Il est intéressant de noter que la BAD, au vu des actions menées par la BOAD, cofinance à son tour un appui dans ce domaine.

c) Une méthode de financement inadaptée et complexe

Les actions d'accompagnement ont été financées dans le cas des deux premières lignes à partir des montants représentés par le différentiel entre le taux d'intérêt du prêt de l'AFD et celui consenti au bénéficiaire final de la BOAD, diminution faite de son coût d'intervention.

Cela implique que les sommes réservées aux financements des opérations ne sont constituées, dans les faits, qu'au fur et à mesure de l'encaissement des échéances payées à la BOAD par ses emprunteurs, sur toute la durée des prêts affectés sur les lignes.

Une telle pratique, on l'imagine, présentait des inconvénients à la fois sur le principe, mais aussi dans son fonctionnement comptable.

Tout d'abord, les opérations retenues ne sont pas financées en fonction des objectifs à atteindre, mais en fonction du montant rendu disponible par le différentiel d'intérêt. En d'autres termes, une fois déterminé le projet d'accompagnement qui sera utile à la BOAD et au bon fonctionnement de la ligne de crédit, on ne lui consacre pas la somme nécessaire à sa réussite mais on lui alloue le montant disponible, par défaut, en provenance de la retenue sur les intérêts.

Le projet APE, qui est un succès malgré le retard de son implantation, dispose par exemple de moyens limités pour la phase de mise à niveau des entreprises dans le domaine E&S. Pourtant, ce volet mériterait d'être soutenu plus largement. L'arrêt des financements risque d'arriver un peu tôt, au regard des montants attendus. La BOAD aurait gagné à être soutenue davantage pour renforcer sa place d'intervenant institutionnel dans le domaine de l'Environnement. La méthode de financement retenue ne le permet pas.

Ensuite, on conviendra que la gestion comptable du processus est particulièrement lourde puisque chaque compte de contrepartie doit être abondé pour chaque ligne, à chaque échéance, pour chaque emprunteur. Sans compter

que, en cas de déblocages des fonds de l'AFD à des dates différentes, les taux d'intérêts sont modifiés.

Enfin, pour permettre le lancement des opérations sans attendre les contributions du système, il est nécessaire de prévoir une avance qu'il faut ensuite gérer, qu'elle provienne de la BOAD ou de l'AFD²⁴.

d) Une charge de travail sans rapport avec les sommes en jeu

Si, comme indiqué section 2.2.4, l'AFD ne consacre pas beaucoup de moyens au suivi des projets financés sur ses lignes, laissant largement cette responsabilité à la BOAD, elle dédie à l'inverse un temps et une énergie considérables pour la mise en œuvre des actions d'accompagnement.

Lorsqu'on étudie les dossiers constitués pour chaque ligne de crédit, on est frappé de constater que la partie amont du travail (évaluation, négociation, ANO, entrée en vigueur) représente en général des documents contenus dans un seul classeur, pour des dizaines de millions d'euros d'engagements, alors que le suivi des actions d'accompagnement génère une masse considérable d'écrits, de rapports, de missions et de réunions pour quelques centaines de milliers d'euros seulement.

Pour reprendre l'exemple de l'APE, et sans compter le travail permanent de l'Agence de Lomé, cet accord a déjà provoqué la négociation et la signature d'un avenant, deux missions d'évaluation du Siège, et pourrait donner lieu à un audit du compte de contrepartie. Malgré cela, il n'est déboursé aujourd'hui qu'à hauteur de 10 %. Les efforts menés pour sa réalisation doivent représenter des coûts internes, notamment de personnel, sans rapport avec le montant de l'opération.

S'agissant du programme de renforcement des capacités, ses objectifs sont moins ambitieux mais sa mise en place

requiert malgré tout une implication importante. Il a fallu faire appel à des experts extérieurs et organiser un circuit pour l'accord d'affectation des actions individualisées. Une mission d'évaluation a également été effectuée et le CEFEB a été sollicité pour présenter des solutions. L'Agence de Lomé est largement impliquée, de façon quasi permanente, dans la coordination entre la BOAD et Paris. La somme du temps passé paraît, là encore, disproportionnée.

e) Un manque de préparation

En réalité, ces actions d'accompagnement sont de véritables projets. Elles n'ont cependant pas été conçues, ni évaluées comme telles. Accessoires à des lignes de crédits, elles sont présentées à la BOAD sans préparation particulière, sous forme générale. Il conviendrait au contraire de mener une réflexion avec la Banque dès le départ, pour définir avec elle une marche à suivre concrète et déterminer les moyens à mettre en œuvre, afin qu'elle puisse s'approprier la démarche.

Cela est d'autant plus important que la BOAD, alors qu'elle aurait pu considérer ces opérations comme une conditionnalité « obligatoire », apprécie réellement les efforts qui sont faits pour son développement. Elle est prête à s'y impliquer mais, faute d'avoir mesuré le travail correspondant, elle n'est pas préparée à une mise en place rapide.

f) Conclusion

De l'avis de la mission d'évaluation, les actions d'accompagnement recouvrent des préoccupations majeures pour la modernisation et le renforcement de la BOAD. L'analyse des modalités de mise en place de ces actions montre cependant que le système utilisé est inapproprié, lourd et finalement très coûteux. Ainsi, la contrainte de leur financement *via* le différentiel d'intérêt, dans deux cas sur trois, a retiré une partie du bénéfice que l'on pouvait en attendre. Même si ce système pouvait sembler utile pour augmenter la part APD des lignes de crédit, il doit certainement exister une méthode plus simple pour utiliser la concessionnalité de façon plus directe.

²⁴ La mission n'a pas recueilli l'information précisant dans quel cas l'avance a été mise en place par l'AFD et dans quel cas elle a été mise en place par la BOAD, et comment cela a fonctionné.

En tout état de cause, il paraît important de considérer ces opérations comme des projets à part entière, qui méritent un financement correspondant à leurs besoins propres, une

évaluation précise dès le départ, et une coordination avec le bénéficiaire.

3. La logique d'intervention de l'AFD vis-à-vis de la BOAD

3.1. Pertinence de l'intermédiation

Le partenariat avec la BOAD offre pour l'AFD des avantages spécifiques, qui lui permettent d'étendre quantitativement et qualitativement ses interventions dans la zone de l'UEMOA.

a) Une opportunité pour l'AFD d'augmenter ses interventions en Afrique de l'Ouest

Le canal de la BOAD représente une opportunité pour l'AFD d'augmenter ses interventions en Afrique de l'Ouest. En effet, le recours à la BOAD pour financer des projets de développement dans les huit Etats de l'UEMOA présente l'avantage majeur pour l'AFD de substituer au risque/pays de chacun d'eux celui de la banque qui, compte tenu de la structure de son capital, se situe à un niveau largement inférieur.

Cela peut ainsi permettre d'intervenir dans un pays dont la situation financière ou les arriérés de remboursement rendraient impossible les financements directs. De la même façon, les concours octroyés à la BOAD sont comptabilisés, au niveau de l'AFD, dans l'encours BOAD et non dans l'encours des pays bénéficiaires des refinancements de la BOAD. On ajoutera que, d'une façon plus générale, les refinancements octroyés en monnaie locale par la BOAD aux Etats ne sont pas comptabilisés par le Fonds monétaire international (FMI) dans le périmètre de la dette extérieure de ces pays.

Enfin, le fait que la BOAD rétrocède en Francs CFA les fonds mobilisés sur les lignes de crédits en Euro de l'AFD présente également l'avantage pour les emprunteurs de s'affranchir du risque de change et permet, là encore, de faciliter le placement des prêts.

L'intermédiation de la BOAD présente différents avantages pour l'AFD : c'est la banque qui porte le risque pays, le risque de change, c'est elle qui instruit les projets et les suit, qui supporte les aléas de leur réalisation, et qui assure les remboursements. Grâce à elle, le volume des concours de l'AFD est augmenté de façon significative sans supporter ni les charges ni les risques correspondants.

Il conviendra cependant de veiller à ce que ce mécanisme de transfert des responsabilités et des risques ne dépasse pas un certain niveau qui pourrait devenir trop lourd pour la BOAD, notamment au regard de ses capacités internes. L'accroissement rapide de son activité se heurte aujourd'hui à la contrainte d'un personnel peu nombreux, dont une partie manque d'expérience. Un apport de ressources à un rythme trop élevé pourrait entraîner une baisse de qualité dans l'évaluation et le suivi des projets, ainsi que des difficultés d'absorption des crédits et une érosion de la rentabilité.

Les efforts menés par l'AFD et la BOAD pour renforcer les capacités des cadres de l'établissement, en accompagnant les lignes de crédit de moyens de formation, montrent que les deux parties sont conscientes de ce problème. Mais ces actions ne semblent pas être menées avec l'efficacité souhaitable.

b) Une approche régionale globale

L'un des avantages recherchés en utilisant la BOAD est de financer par son intermédiaire des projets régionaux.

Force est de constater cependant que, sur les trois lignes étudiées qui ont donné lieu à douze projets, deux seulement peuvent être considérés comme réellement « régionaux »,

dans la mesure où ils intéressent directement plusieurs pays : il s'agit du financement de l'ASECNA qui assure la sécurité aérienne de la région et de la réhabilitation du Port autonome de Lomé, dont le trafic concerne pour 40 % environ les pays de l'intérieur.

Il est vrai que la BOAD finance davantage une succession de projets nationaux que des investissements véritablement transnationaux. Ce constat est d'ailleurs commun à toutes les institutions dites régionales, où qu'elles interviennent, qu'il s'agisse des grandes banques continentales comme la BAD en Afrique et la Banque européenne d'investissement (BEI) en Europe, ou d'établissements à compétence géographique plus modeste. Leur caractère régional provient davantage d'une approche concertée et cohérente sur

une zone géographique que de leur implication dans des investissements associant directement plusieurs pays.

C'est tout à fait le cas de la BOAD, qui suit une politique commune de développement au sein de l'UEMOA. A l'occasion de chaque projet, elle s'inscrit dans une approche sectorielle décidée au niveau régional et intervient ainsi pour la cohérence de toute sa zone d'intervention. Même si ses prêts ont un caractère national lorsqu'il s'agit du financement d'un projet dans un pays pour ce seul pays, leur somme totale permet d'obtenir un ensemble homogène qui leur donne précisément un caractère régional.

L'intermédiation de la BOAD permet ainsi à l'AFD de s'assurer que ses ressources seront utilisées pour des projets ayant une consistance et une cohésion régionales.

3.2. Cohérence interne des différents financements du groupe AFD

Pendant plusieurs années, l'AFD est intervenue auprès de la BOAD, à la fois sur des financements de l'Agence elle-même, mais aussi par l'intermédiaire de PROPARGO, pour les opérations destinées au secteur privé.

Peu de différences sont relevées dans les objectifs des deux organismes. Les lignes de crédit accordées par l'un comme par l'autre se sont inscrites en appui à une politique de développement de la Banque, même si les concours de PROPARGO sont plus concentrés sur des projets d'entreprises individuelles que sur des investissements entrant dans le cadre de réformes sectorielles, comme c'est le cas avec l'AFD.

C'est ainsi que PROPARGO a appuyé les interventions de la BOAD dans le secteur privé, considéré par l'UEMOA et par la Banque comme « *un vecteur moderne de création de richesses* ». Avant son retrait en 2010, PROPARGO a mis à disposition de la Banque six lignes de crédit totalisant 99 M€. Elles ont toutes été décaissées et aucun incident de paiement n'a été reporté. En outre, PROPARGO et la

BOAD se sont retrouvées partenaires dans de nombreux dossiers, qu'il s'agisse de cofinancements ou de montage de structures financières (CAURI dans le capital risque, SAOGA dans la gestion d'actifs, par exemple). Cette complémentarité a trouvé sa concrétisation dans la prise de participation de la BOAD au capital de PROPARGO.

De son côté, l'AFD est intervenue largement pour le financement de projets publics d'infrastructures et pour des investissements dans le secteur agricole, les uns comme les autres en appui aux politiques régionales, pour un total d'engagements nets représentant 135 M€ depuis l'origine. Depuis l'éloignement de PROPARGO, l'Agence intervient de façon exclusive pour tous les concours à la BOAD.

Au total, l'encours consolidé des financements de la BOAD octroyé par le groupe AFD à fin septembre 2012 s'élève à 163 M€, et devrait augmenter de façon significative avec la signature de la ligne de crédit « énergie », prévue en novembre.

Les deux institutions se sont donc réparties la tâche, en fonction des compétences qui leur sont attribuées, secteur privé pour l'un, secteur public pour l'autre.

La décision de remplacer PROPARCO par l'AFD en 2010 a peu de logique opérationnelle au regard des secteurs concernés et du bon fonctionnement de sa coopération avec la BOAD. Elle s'explique par la volonté de respecter une cohérence institutionnelle. La BOAD étant classée dans la catégorie « banque publique de développement », il a été décidé qu'elle aurait l'AFD comme interlocuteur unique, même si cette décision modifie quelque peu la procédure d'intervention qu'elle connaissait jusqu'ici pour le financement du secteur privé.

Remarquons au passage que la même décision a été prise par la coopération allemande. La Société allemande d'investissement et de développement - DEG, qui offrait ses concours à la BOAD pour les projets privés, s'est vue également exclue au profit de la KfW, l'organisme de financement public.

En termes de cohérence, il est certain que l'AFD étant maintenant seule à intervenir, elle apportera *de facto* une certaine homogénéité à ses actions, l'objectif institutionnel visé par l'AFD étant moins prégnant pour PROPARCO, pour laquelle l'impact était davantage recherché dans la qualité et le nombre de projets réalisés sur le terrain.

Il est peut-être dommage cependant, de perdre l'approche typiquement « bancaire » de PROPARCO, qui apportait son expérience de financier des entreprises privées et une bonne connaissance des exigences de cette activité, ce qui amenait une souplesse et une rapidité d'exécution fort intéressantes pour la BOAD. Au moment où la Banque veut renforcer ses activités au profit du secteur privé, la présence de PROPARCO à ses côtés aurait pu être utile, notamment pour sa vision plus bancaire qu'administrative des financements.

La première ligne de crédit AFD « privée » accordée en 2010, d'un montant de 30 M€, a été mise en place pour trois projets choisis à partir d'une liste d'opérations bien avancées en termes de procédure au sein de la BOAD, et a pu être déboursée rapidement. Cette mise en place des fonds s'avère toutefois plus lourde qu'avec PROPARCO.

Il serait intéressant, non pas tellement pour compenser un éventuel désavantage dans les modalités de fonctionnement des lignes par rapport à celles de PROPARCO, mais surtout pour rester dans l'esprit « AFD », d'accompagner aussi la BOAD dans son renforcement de capacités touchant au secteur privé, comme l'Agence le fait pour ses autres concours traditionnels. On peut proposer comme appuis utiles à la BOAD, à titre d'exemples : (i) une réflexion sur ses procédures d'évaluation des projets, bien trop lourdes pour le marché concurrentiel privé ; (ii) un système de tarification plus adapté ; (iii) le développement de compétences dans le domaine du conseil, des structurations financières et du marché hypothécaire.

3.3. Cohérence des conditions financières

La mise en place d'une ligne de crédit impose que les conditions financières qui lui sont affectées coïncident avec les besoins de l'emprunteur. Il faut que ce dernier puisse utiliser les fonds correspondants avec une marge de taux d'intérêt suffisante et sur une durée équivalente pour assurer sa rentabilité et limiter ses risques.

Dans le cas de la BOAD, cet équilibre se complique par le fait qu'elle doit à la fois respecter les réalités du marché concurrentiel privé pour son guichet « banque » et garantir des conditions concessionnelles pour son guichet non marchand.

L'équilibre que ces contraintes lui imposent n'est pas facile à réaliser, d'autant qu'elle peine à trouver des ressources adaptées suffisantes pour le guichet non marchand.

L'examen de l'utilisation des concours de l'AFD et de la PROPARCO montre que pour les concours au secteur

marchand, la rétrocession des fonds aux bénéficiaires des projets a pu se faire avec un écart satisfaisant de taux d'intérêt et des périodes de remboursement adaptées.

Notons toutefois que le taux de sortie des lignes de crédit « privées » est trop élevé pour permettre à la BOAD d'être

Tableau 19. BOAD – Utilisation de la ligne secteur privé AFD V

Ligne de crédit	Date de signature	Montant	Tirage	Taux d'intérêt	Projet imputé	Montant imputés (FCFA)	Taux (%)	Durée (année)
AFD V	19/05/2011 10 ans dont 2	30 M€	31 M€	4,79 %	Implantation d'une cimenterie intégrée par la Société Nigérienne de Cimenterie à Malbaza	6 559 570 000	9	7
					Projet d'extension en cycle combiné des capacités de production de la centrale thermique d'Azito	6 559 570 000	10	12
					Implantation d'une cimenterie intégrée à Astro et d'une station de broyage à DIO-GRE par la Société <i>Diamond Cement Mali</i>	6 559 570 000	9	8

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

très offensive sur le marché des entreprises, où elle se trouve handicapée par son fonctionnement de banque de développement, l'absence de souplesse de ses taux et des conditionnalités (notamment de garanties) plus lourdes que celles réclamées ordinairement par les banques commerciales. Si des ressources moins chères pouvaient être obtenues pour le secteur privé, cela aiderait la Banque, par un effort sur le taux d'intérêt²⁵, à intéresser davantage d'opérateurs de qualité, dont la signature est recherchée et les projets intéressants.

Par contre, les lignes de crédit concessionnelles se traduisent pour le secteur public non marchand par des crédits accordés aux emprunteurs publics à des conditions déconnectées des ressources correspondantes. Le prêt de 50 M€ accordé en 2009 pour la sécurité alimentaire (AFD IV) en est un bon exemple.

25 Il conviendrait alors que le guichet non marchand ne soit pas contraint de respecter un taux de référence qui lui interdit toute souplesse.

Tableau 20. BOAD – Utilisation de la ligne concessionnelle AFD IV

Ligne de crédit	Date de signature Et durée	Montant	Tirage	Taux d'intérêt	Projet imputé	Montant imputés (FCFA)	Taux (%)	Durée (année)
AFD IV	28/09/2009 15 ans dont 5	50 M€	51 M€	0,98 % (bonifié)	Projet d'aménagement agricole de Molodo Nord à l'Office du Niger au Mali	6 559 570 000	1,65	27
					PASA en Guinée Bissau	2 623 828 000	1,65	27
					Projet d'aménagement hydroagricole de M'Bahiakro en Côte d'Ivoire	5 247 656 000	1,65	27
					Projet rizicole dans le delta du fleuve Sénégal	6 559 570 000	2	27
					Projet d'aménagement hydroagricole du Liptako Gourma, Burkina Faso	6 559 570 000	2	27

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

On constate que les cinq projets affectés à la ligne ne sont pas adossés à la ressource en matière de taux et de durée.

Cela est moins vrai pour les lignes concessionnelles de concours au secteur public marchand, ainsi que l'illustre le prêt AFD III.

Tableau 21. BOAD – Utilisation de la ligne concessionnelle AFD III

Ligne de crédit	Date de signature	Montant	Tirage	Taux d'intérêt	Projet imputé	Montant imputés (FCFA)	Taux (%)	Durée (année)
AFD III	07/09/2006 15 ans dont 5	30 M€	15. 857 470	4,50 % (bonifié)	Renforcement et extension système AEP Cotonou par la Société Nationale des Eaux du Bénin	4 802 000 000	8,5	15
			11 166 891	4,48 % (bonifié)	AEP Kaolack, Fatick, Kounghoul et Ziguinchor par la Société Nationale des Eaux au Sénégal	5 950 000 000	8	14
			2 975 362	Non renseigné	Réhabilitation des infrastructures du port de Lomé	5 600 000 000	8	12
					Construction centrale thermique par la Senelec à Kahone	1 375 000 000	8,5	12
					Volet énergie du projet Multisectoriel de réhabilitation en Guinée Bissau	1 951 709 531	2,55 ²⁶	25

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

26 Ce prêt a bénéficié de concessionnalité.

Il apparaît que la question de l'adéquation des ressources aux emplois est devenue cruciale pour la BOAD, notamment

au niveau du financement du secteur public non marchand.

3.4. Les autres bailleurs de fonds

Il n'est pas aisé de déterminer s'il existe une cohérence entre les actions de l'AFD et celles des autres financiers de la BOAD tant il semble que chacun s'organise de son côté, sans aucune coordination avec les autres contributeurs. Pour la BOAD, cette situation ne pose pas de problème dans la mesure où la demande de ressources est largement supérieure à l'offre. Dans ce contexte, toute intervention est la bienvenue.

Pour décider d'affecter tel projet à telle aide extérieure, la Banque garde une approche très pragmatique. Soit les opérations sont choisies lors de l'instruction des lignes sur des listes de projets déjà étudiées, voire financées, comme avec l'AFD, soit elles sont inscrites en priorité sur les financements dont la date limite d'engagement approche, soit encore leur destination obéit à des contraintes imposées par les bailleurs (la BAD ou la BEI, par exemple), qui excluent certaines tailles de projets ou certains secteurs spécifiques, ou encore, qui exigent au contraire des caractéristiques précises pour chaque affectation.

Lorsqu'on examine le détail des financements extérieurs, on note une large majorité d'interventions au profit du secteur marchand, destinées au guichet « banque », et une rareté des ressources concessionnelles : deux prêts seulement au cours des sept dernières années, l'un de la BEI, l'autre de l'AFD, qui représentent moins de 15 % du total des ressources extérieures mobilisées.

Les caractéristiques de ces lignes de crédits sont largement identiques, les conditions de durée et de période de grâce se ressemblent et les taux sont du même ordre de grandeur. Les opérations de l'AFD et celles de PROPARCO sont en général les plus favorables pour la BOAD, bien qu'on note une augmentation régulière de la marge sur l'Euribor pratiquée

par l'AFD sur le secteur marchand pour tenir compte de son propre coût de mobilisation des fonds.

Jusqu'en 2010, les montants des lignes de crédits restaient dans une moyenne de 30 à 40 M€ chacune. Depuis 2011, ils ont doublé : 60 M pour la BEI, la *China Development Bank* (CDB) et la BAD, 75 M pour la nouvelle ligne de l'AFD et 150 M pour le nouveau prêt de la CDB, en cours de négociation. Cette tendance correspond bien sûr à l'accroissement des activités de la BOAD mais aura des conséquences sur la structure même de la Banque, aussi bien en termes de capacité d'absorption, de personnel que d'endettement.

Il ne semble pas que les besoins de financements dans le secteur public marchand et non marchand puissent diminuer, et l'utilisation de la ligne « énergie » de l'AFD ne paraît poser aucun problème d'absorption. D'autres concours à des conditions concessionnelles seront également très facilement engagés, si la BOAD arrive à les obtenir.

Par contre, la BOAD ne présente pas une solution satisfaisante pour nombre d'entreprises, en raison de son coût d'intérêt élevé et des conditions dont elle assortit ses prêts. N'ayant pas, comme les banques commerciales, les comptes de son emprunteur domiciliés chez elle, ni d'autres opérations financières permettant une approche globale du risque client, la BOAD se couvre par des garanties et des sûretés très contraignantes par rapport aux banques privées, ce qui rebute une partie de sa clientèle potentielle. Il n'est donc pas certain que des ressources importantes destinées à cette activité trouvent preneur, du moins dans la façon dont elles sont aujourd'hui proposées.

Quant au personnel, il supporte actuellement une charge de travail importante et ne pourra pas facilement augmenter le nombre de dossiers à étudier sans que des dispositions

soient prises, en modifiant les pratiques internes dans le sens de la simplification, en recrutant des nouveaux cadres ou en orientant les financements de la banque vers des projets plus importants.

A signaler aussi que des lignes à court terme font leur apparition depuis cette année, pour financer les nouvelles activités de la BOAD dans le domaine du commerce et des opérations courtes. La Banque islamique de développement (BID) a signé deux concours de 20 M USD chacun, à travers

Tableau 22. BOAD - Lignes de crédit des autres bailleurs de fonds 2006 – 2012

Organisme	Date octroi	Montant M€	Durée	Taux	Caractéristiques
EximBank Chine	23/11/2006	70	20 dont 10	2,58	<u>Annulé</u> Prêt lié à la présence d'entreprises chinoises éligibles à l'EximBank Obligation d'un système d'assurance export Financement annulé en raison des difficultés d'utilisation
DEG 5	09/03/2007	15	7 dont 2	6,35	<u>Secteur privé</u> Taux fixe relativement élevé, comparé à PROPARCO Remplacé par KfW depuis 2010
BAD 1	21/07/2008	40	10 dont 2	5,25 et 4,17	<u>Secteur marchand</u> Déblocage 50 % d'avance puis au fur et à mesure des décaissements BOAD (donc commission d'engagement élevée) Certains secteurs éligibles, d'autres exclus Prise en compte de projets déjà agréés à la BOAD limitée aux 3 mois précédant le prêt et à 20 % de son montant
BAD 2	23/03/2012	64	10 dont 2	4,36	<u>Secteur marchand</u> Mêmes conditions que <i>supra</i>
OPEP 2	18/03/2010	20	7 dont 2	5,90	<u>Secteur privé</u> Même type de ligne que PROPARCO ou DEG. Par contre, pour le renouvellement, ne tient pas compte de la situation réelle de la BOAD mais attend le remboursement complet de sa ligne (la précédente avait été octroyée en 2002)
BEI 5	15/06/2011	30	12 dont 3	1,5	<u>Infrastructures</u> Prêts à réserver aux Pays pauvres très endettés (PPTe) + secteur de l'eau prioritaire
		30	10 dont 3	5,5	<u>Secteur privé</u> Beaucoup de limitations : i) coût total des projets < 30 M€ ; ii) refinancement prêt BOAD max 50 % ; iii) chaque affectation < 5M€ Exigence de signaler « prêt BEI » sur les projets. Exigence d'accès direct au bénéficiaire final sur simple demande
BD Chine	18/08/2011	60	7 dont 2	5	<u>Secteur marchand</u> Non lié et taux fixe. Débloqué par tranche de 20 M€ (2 tranches débloquées à ce jour pour 6 projets) Une nouvelle ligne de 150 M€ a été acceptée sur le principe en juillet 2012, en cours de négociation
BD Autriche	23/02/2012	25	7 dont 2	4,8	<u>Secteur privé</u> Nouveau contributeur
KfW	2010	10	(don)	0	<u>Fonds de bonification</u> pour des prêts « adaptation au changement climatique » (Facilité Sahel) A été utilisé pour des projets initiés par la coopération allemande mais pas exclusivement. Sera épuisé fin 2012

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

ses filiales pour le secteur privé et pour la promotion du commerce.

A côté des financements de projets, la BOAD bénéficie de nombreuses actions d'appui et de renforcement de capacité, en plus de celles de l'AFD. Dans ce domaine, on remarque là encore une absence de concertation entre les bailleurs, plusieurs actions de contributeurs différents touchant aux mêmes thèmes (l'informatique et les questions E&S

notamment) que la BOAD s'applique à coordonner au mieux. Il n'y a apparemment pas de doublons ou de chevauchements dans l'application interne des opérations d'accompagnement offertes à la Banque, qui les gère de façon réfléchie.

Le tableau 22 propose un récapitulatif des financements extérieurs accordés à la BOAD au cours des sept dernières années, avec quelques indications sur leurs caractéristiques. Le tableau 23 reprend les actions d'appui à l'Institution.

Tableau 23. BOAD – Financements d'appui à l'Institution

Organisme	Année	Montant	Objet
BAD	2008	953 000 USD	Modernisation de la Banque – Financement du passage aux normes IFRS (fonds japonais)
	2012	400 000 USD	Appui aux actions E&S – effet du changement climatique et problèmes sociaux
	2012	458 000 USD	Informatique – Modernisation
BADEA	2012	250 000 USD	Informatique – Recrutement d'un expert IT
BEI	2011	1 000 000 €	Projets « climat » - détails non définis.
Belgique	2008	n.c	Fourniture d'un AT – Secteur agricole
Chine (Banque populaire)	2006	1 000 000 €	Formation et renforcement des capacités
KfW	2010	500 000 €	Assistance technique de 18 mois pour le renforcement de la politique environnementale de la Banque et pour une aide à la mobilisation de ressources dans le domaine E&S
FAO	2011/2012	200 000 USD	Deux formations pour les directeurs du Département Agriculture et appui possible d'un consultant pour un besoin particulier

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

Tableau 24. BOAD – Prêts à court terme

BID (en cours) approuvé par la BID, en cours de négociation	2012		<u>Financements CT</u>
		20 000 000 USD 20 000 000 USD	Société islamique pour le développement du secteur privé : Société islamique pour la promotion du commerce

Source : les auteurs, à partir de données de la BOAD et de l'AFD.

3.5. La valeur ajoutée des financements du Groupe AFD

A l'issue de la mission d'évaluation, un certain nombre de résultats caractérisant les lignes de crédit de l'AFD et de PROPARGO peuvent être soulignés.

Les faits marquants sont repris *infra*.

Les thèmes d'intervention

Les thèmes fixés pour l'utilisation des lignes de crédit correspondent très exactement aux politiques de développement poursuivies par l'UEMOA et la BOAD. Le choix des projets à y affecter est donc largement facilité par cette unité d'approche.

Dans tous les cas, les aspects LAB et E&S ont été respectés non seulement parce qu'ils faisaient partie des conditions d'intervention du groupe AFD, mais aussi parce que la BOAD s'est totalement appropriée les procédures correspondantes. Leur mise en place a fait partie d'un programme d'accompagnement, à l'occasion de la ligne de crédit « infrastructures » de 2009 et ont été soutenues ensuite par d'autres contributeurs, dont la BAD et la KfW. Les questions environnementales et sociales sont traitées aujourd'hui par la BOAD de façon systématique et avec compétence, en application des normes internationales et font de la Banque une institution de référence dans la région. Des moyens supplémentaires de l'AFD pourraient d'ailleurs être affectés aux efforts menés actuellement par la Banque auprès des entreprises de la région, notamment dans les secteurs de l'énergie, des ports et au profit de quelques grands groupes industriels, pour les aider à lancer des plans de mise aux normes environnementales. On pourrait même concevoir ensuite une ligne de crédit spécifique pour financer les investissements définis dans ces plans.

La qualité d'intervention

D'un point de vue technique, les procédures suivies par l'AFD et la BOAD pour la mise en place des lignes de crédit

sont bien rodées et efficaces. Des échanges permanents ont lieu lors de la désignation des objectifs des projets à financer et de la fixation de la politique d'investissement du secteur concerné. L'Agence de Lomé joue un rôle très important dans les relations avec la BOAD, comme partenaire assurant le maintien d'un dialogue constant.

On remarque cependant deux insuffisances dans la mise en place et le suivi des lignes.

- *La première tient au système des ANO.* Ceux-ci sont émis par l'AFD à un stade précoce du cycle du projet et constituent l'accord d'imputation d'un projet sur la ligne de crédit. C'est une décision déterminante puisqu'elle permet d'engager les fonds de l'AFD dans une opération qui doit être conforme à l'esprit et à la lettre de l'accord de prêt.

Dans certains cas, des réserves sont émises par les services de l'AFD, qui attirent l'attention sur des points cruciaux pour le succès du projet. Mais ces remarques n'ont pas de caractère contraignant, ne sont pas suspensives et elles ne donnent pas lieu à un suivi particulier. L'AFD ne sait donc pas si des corrections ou des mesures ont été prises pour améliorer le projet dans le sens souhaité. L'autorisation a de toute façon été donnée.

A titre d'exemple, pour la ligne de sécurité alimentaire, la plupart des projets refinancés ont fait l'objet de réserves sur la partie accompagnement/gestion de l'eau des périmètres irrigués. Il était recommandé d'organiser dès le départ, avant même la réalisation des infrastructures, l'agencement de l'occupation des sols, les règles de fonctionnement, le système de commercialisation, etc., toutes choses qui n'ont pas été réglées et qui posent problème aujourd'hui.

Pour les cas où les réserves sur un projet sont fondamentales, il semblerait donc plus normal d'attendre qu'elles soient levées avant de notifier l'ANO, plutôt que de

le donner avec des conditions qui risquent de ne pas être remplies.

- *La seconde insuffisance est caractérisée par un manque de suivi des opérations après le déblocage de la ligne.* Faute de moyens, disent certains, à cause de très longs délais dans la réalisation des projets qui leur font perdre de l'intérêt, disent d'autres ; l'AFD ne semble pas s'intéresser précisément aux résultats des opérations financées et ne montre pas d'attention particulière à l'impact des projets terminés.

Il est regrettable que l'Agence se prive d'informations qui sont facilement disponibles et certainement riches d'enseignements, aussi bien pour les projets financés *via* la BOAD que pour ceux qu'elle met en place elle-même.

Une participation à quelques missions d'évaluation (à mi-parcours ou *ex post*) pour des projets emblématiques de certaines lignes pourrait se révéler très utile, d'autant qu'une telle présence serait très bien accueillie par la BOAD.

L'appui institutionnel à la BOAD

S'agissant des actions de soutien engagées à l'occasion de chacun des financements, destinées à renforcer l'institution elle-même, il a été établi que la BOAD adhère pleinement à ces actions, mais que leur type de financement et leur manque de préparation ont pu rendre, pour certaines, leur mise en place délicate.

Les thèmes choisis dans ce cadre recouvrent des préoccupations majeures pour la modernisation et le renforcement de la BOAD. Introduction de pratiques et de procédures tenant compte de la gouvernance des emprunteurs et des aspects environnementaux et sociaux, renforcement des services de la Banque en termes de capacité d'évaluation sont des sujets primordiaux.

Cependant, leur mode de financement, qui a été jusqu'ici basé sur un différentiel d'intérêt entre le taux des prêts de l'AFD et celui de la Banque, entraîne une gestion pratique du système très lourde, et dégage des montants financiers peu en rapport avec les besoins réels. Le remplacement de ce procédé par une simple subvention, depuis la dernière ligne de crédit, est un progrès qui permettra de simplifier le mode opératoire des actions d'accompagnement et de renforcer leur efficacité.

Pour cela, il faudra aussi faciliter la mise en place de ces opérations de soutien par une préparation conjointe, pour éviter les difficultés rencontrées lors des deux dernières lignes, qui ont entraîné des retards considérables et certaines complications pratiques. Il est en effet indispensable de considérer les programmes d'accompagnement comme de véritables projets, qui nécessitent de prévoir une bonne définition des objectifs et les moyens internes appropriés.

4. Conclusions et recommandations

4.1. Conclusions

Les conclusions de la mission sur le partenariat entre l'AFD et la BOAD sont globalement très positives, bien que certaines réflexions stratégiques méritent d'être engagées et que des optimisations puissent être apportées aux modalités de collaboration.

Concernant le renforcement du positionnement de la BOAD

Les concours financiers réguliers du groupe AFD à la BOAD sur la période 2000-2010 ont contribué à l'importante croissance des activités de la Banque, en particulier de son guichet concessionnel, dans un contexte de rareté des ressources extérieures et de forte demande des Etats de l'UEMOA pour le financement du secteur public non-marchand et marchand.

Les ressources mises à disposition ont été engagées pour des projets de qualité inscrits dans les approches sectorielles décidées au niveau régional, et le positionnement de la BOAD, en tant que banque régionale de développement, en a été renforcé.

Concernant l'intérêt de l'intermédiation pour l'AFD

L'AFD a pu, de son côté, bénéficier de l'intermédiation de la BOAD pour augmenter ses financements en Afrique de l'Ouest, en atteignant par son canal des emprunteurs auxquels elle n'aurait pas pu accéder directement, en raison du risque pays, du risque de change ou de ses plafonds d'engagement.

Concernant le renforcement de la solidité financière de la BOAD

La Banque conserve une structure financière jusqu'ici en équilibre. Néanmoins, on ne peut que s'interroger sur les pratiques actuelles de transformation par la BOAD des ressources qui lui sont accordées. Son guichet concessionnel, qui représente aujourd'hui plus de la moitié de l'activité, n'est pas alimenté suffisamment en ressources à faible taux et à durée longue. Mais en outre, les financements qu'il reçoit dans ce cadre sont rétrocédés à des conditions beaucoup plus favorables que celles qui lui sont accordées, entraînant un risque considérable si cet usage se prolongeait sur le long terme.

Concernant le renforcement des capacités techniques de la BOAD

Les capacités techniques de la BOAD apparaissent solides, bien que des marges de progrès existent et que l'accroissement de l'activité de la Banque pose la question du renforcement de ses effectifs.

On notera tout d'abord qu'en termes d'identification, la qualité du dialogue entre l'AFD et la Banque est très satisfaisante pour l'instruction des lignes, qui correspondent à de vraies priorités, et débouchent efficacement sur des projets bien conçus financièrement. La prise en compte des conditions d'exploitation des infrastructures financées semble néanmoins parfois insuffisante, et les capacités techniques de la Banque doivent encore être renforcées. On regrette, à ce titre, le caractère non contraignant des ANO émises par l'AFD, qui limite les effets de transfert de savoir-faire qu'ils devraient avoir.

Concernant l'exécution, des allongements importants sont observés, avec parfois des conséquences négatives en termes de coûts. Les procédures d'instruction de la Banque pourraient à ce titre être simplifiées, même si les retards sont imputables en partie aux procédures des Etats bénéficiaires. Le suivi des projets pourrait également être amélioré, et même si la logique de l'intermédiation veut que l'AFD laisse la BOAD jouer son rôle, des actions d'accompagnement ciblées (revues conjointes) pourraient être bénéfiques.

Au-delà de l'amélioration des échanges d'expertise à l'occasion de la mise en œuvre des lignes, les actions

d'accompagnement constituent une véritable valeur-ajoutée de l'intervention de l'AFD. Elles ont souffert d'un grand retard dans leur mise en place, du fait d'un dispositif de financement au travers du différentiel d'intérêt trop complexe dans deux cas, mais aussi faute d'une coordination préalable entre les deux institutions et d'une préparation adéquate qui aurait permis un accueil plus rapide et plus efficace de l'appui proposé. L'APE montre cependant qu'aujourd'hui, les opérations de renforcement de capacité ont trouvé leur place et apportent beaucoup au fonctionnement de la BOAD.

4.2. Propositions d'actions AFD

Thèmes	Problématique	Actions recommandées ou possibles
1. Fonctionnement des lignes		
1.1 ANO	Les réserves éventuelles qui accompagnent parfois les ANO ne sont pas toujours levées	ANO à émettre lorsque tous les éléments importants pour le succès d'un projet sont réunis
1.2 Suivi des projets	Le suivi n'est pas ou peu assuré	Instituer, en plus des missions d'évaluation déjà prévues, des missions de supervision conjointes pour les projets emblématiques
1.3 Taux d'intérêt	Marge en hausse pour le secteur marchand	Ce taux reflète l'évolution du coût des ressources de l'AFD, et peut difficilement être adouci
1.4 Secteur privé	Retrait de Proparco	L'AFD devrait mettre en place des actions d'accompagnement pour renforcer la capacité de la BOAD pour le financement du secteur privé
1.5 Secteur non marchand	Pas d'intervention AFD depuis 2009	Etudier la possibilité d'une nouvelle ligne, au vu des besoins
2. Appui institutionnel		
2.1 Financement	Le système basé sur le différentiel d'intérêt n'est satisfaisant ni pour sa gestion trop lourde, ni pour les montants qu'il procure	L'octroi d'une subvention tel que pratiqué sur la dernière ligne doit être poursuivi
2.2 Mise en place	Absence de préparation spécifique	Nécessité d'une préparation des appuis en coordination avec la BOAD, avec définition des objectifs et des moyens, comme pour un projet
3. Equilibre financier BOAD		
3.1 Guichet concessionnel	Prêt accordés à des conditions uniformes trop favorables Manque de ressources concessionnelles	Appui à une véritable politique de tarification, dans l'esprit de ce qui a été entrepris lors d'une première mission Appui à la rencontre de nouveaux bailleurs Appui à un meilleur accès aux financements UEMOA
3.2 Guichet banque	Manque de compétitivité Ouverture des activités de la Banque	Aide à l'organisation interne Renforcement des capacités

4.3. Axes de travail retenus

Ainsi qu'il a été indiqué, section 1, les conclusions et recommandations ont été mises en débat lors de la rencontre annuelle AFD/BOAD du 15 novembre 2012.

A l'issue de ces débats, plusieurs axes de travail ont particulièrement retenu l'attention des deux partenaires :

- L'instruction des volets d'accompagnement doit être approfondie. Ces volets doivent être traités par l'AFD comme des projets à part entière.
- Il est nécessaire de mieux définir quelle doit être l'implication de l'AFD dans l'instruction et le suivi des projets que finance la BOAD. L'AFD n'a pas à s'immiscer dans le processus d'instruction et de mise en œuvre des projets par la BOAD. Pour autant, elle doit exercer en amont du processus d'instruction de la BOAD un rôle de conseil lors de la présentation par la BOAD de ses demandes d'imputation de projets sur les lignes de crédit. En aval de ce processus d'instruction, elle doit également s'assurer ensuite que les recommandations

qu'elle a formulées sont bien prises en compte lors de la mise en œuvre des projets. Enfin, elle devrait s'intéresser plus qu'elle ne le fait actuellement aux résultats obtenus par les projets financés sur ces lignes de crédit. Par ailleurs, les participants ont convenu que les cofinancements AFD / BOAD, qui offrent l'opportunité d'une instruction conjointe et d'un apprentissage croisé, méritent d'être poursuivis et renforcés.

- La BOAD doit essayer de contribuer autant que faire se peut à la réduction des délais d'exécution des projets financés sur ses lignes de crédit.
- La BOAD a indiqué qu'elle partageait les recommandations visant à adapter certains aspects de son modèle financier, et notamment celles relatives à l'assouplissement de la grille tarifaire. Elle a indiqué qu'elle était également tout à fait consciente de la nécessité de diversifier ses sources de financements, et a fait part de différentes initiatives déjà prises dans ce domaine.

Annexes

Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

AFD Paris

Mme Marie-Laure Garnier	Responsable division Institutions financières
Mme Valentine Ferault-Duport	Stratégie Afrique
Mme Claire Fargeaudou	Responsable Projets environnementaux
M. Paul-Jean Rémy	Division Evaluation et capitalisation
M. Bertrand Savoye	Division Evaluation et capitalisation
M. Philippe Steinmetz	Division Agriculture et Développement rural
M. Ian Parizot	Division Institutions financières
M. Matthieu Bommier	Division Energie-Transports
Mme Cécile de Normandie	Division infrastructures Eau

AFD Lomé

M. Nicolas Gury	Directeur adjoint
Mme Julie Guilloneau	Chargée de coopération
Mme Marie Zannachis	Chargée de projets

AFD Dakar

M. Péresse	Mission de coopération
------------	------------------------

AFD Abidjan

M. Gérald Collange	Directeur
Mme Bénédicte Alsac	Chargée de projets

BOAD

M. Bassary Touré	<i>Deputy Chairman</i>
M. Patrice Gbaguidi	Directeur de l'Evaluation des projets
M. Aboubacar Sani Abdou	Unité de mobilisation des ressources et coopération
M. Damit Serge Didier Amany	Chargé du Suivi Evaluation
M. Ibrahima Doumbia	Gestionnaire DCMR
M. Tanko Idi	Administrateur de projets (Décaissements)
M. Habib Adebola Meguida	Direction finances comptabilité
M. Hamado Evrard Zango	Chargé de coopération
M. Mbengué	Directeur de la DDDE
M. Koussé Adama	Analyste financier

M. Diao Moustapha	Ingénieur agronome
M. Toé Honoré	Responsable environnement

Au Sénégal

Société nationale des eaux du Sénégal (SONES)

M. Ibrahim Diallo	Directeur général
M. Abdiul Niang	Directeur des études et des travaux
M. Malick So	Directeur des travaux

Société nationale d'électricité (SENELEC)

M. Alioune Ibrahima Ba	Finances et Comptabilité
M. Bakary Diop	Directeur des études
M. Younouss Fall	Chef du projet Centrale Kahone
M. Demba Fall Diop	Chef de département
M. Moussa Diop	Environnementaliste

En Côte d'Ivoire

Mission résidente BOAD

M. Lossou Galé Djibom	Représentant résident
Mme Sandra Amichia	Analyste financier principale

CREPMF

M. Edoh Kossi Amenounvi	Secrétaire général
M. Ripert Eudes Bossoukpé	Directeur des émetteurs

Ministère de l'Agriculture

M. Silué Diondè Ligam	Direction des études et de la planification
M. Irié Bi Djo	Direction des études et de la planification
M. Konan Kouamé	Direction des études et de la planification
M. Kouakou Samuel	Direction des études et de la planification

ONDR

M. Coulibaly Djandé

Projet de M'Bahiakro

M. Bandama Kouadio Faustin	Chef de l'Unité d'exploitation du projet
M. Aké Beira Placide	Electromécanicien
M. Touré Nambayégué	Comptable
M. Ballo Laciné	Assistant infrastructures et aménagements
M. Bobo Grevet Jean	Contrôleur des travaux

Annexe 2. Procédures BOAD – Cycle d'un projet

Guichet concessionnel

I – Évaluation

Identification

- Trois sources
- transmission d'une requête d'un l'Etat
 - mission de la BOAD
 - sollicitation pour un co-financement

(dans les deux derniers cas, l'Etat doit confirmer que le projet envisagé est prioritaire)

Dossier

- le projet doit être accompagné d'un dossier technique, financier, d'une étude d'impact E&S (la BOAD peut financer une partie des études qui manquent, qu'elle inclura ensuite dans le coût du projet)

Fiche d'entrée en portefeuille

- présentation simplifiée du projet au Comité d'engagement (CE)
- Compte rendu du CE **transmis au président pour décision**

Evaluation

- constitution d'une équipe d'évaluation analyste financier + ingénieur + appui de la direction
Environnement
- Rédaction d'un pré-rapport d'évaluation
- Discussion interne à la direction opérationnelle
- Constitution des termes de référence de la mission d'évaluation, envoyés au promoteur

Mission d'évaluation

- L'équipe d'évaluation se rend deux semaines dans le pays :
 - Discussion avec le promoteur
 - Coût du projet, cohérence, méthodes, techniques...
 - Implication des bénéficiaires
 - Visite du site

Aide-mémoire présenté dans les 72 heures de son retour qui propose :

- La poursuite du processus
- Le lancement d'études complémentaires
- Le rejet au projet,

L'aide-mémoire est **transmis au président pour décision**

- Rapport d'évaluation complet
 - Discussion interne à la direction opérationnelle
 - Réunion du Comité des engagements
 - Rapport **transmis au président pour décision**
- Négociation avec le promoteur sur un projet d'accord de financement préparé par les juristes
 - Fixation des conditions : entrée en vigueur, conditions suspensives, etc.

Conseil d'administration

- Passage du projet au CA pour approbation

II - Exécution du projet

Mise en œuvre

- Levée des conditions suspensives (éventuellement mission de lancement)
- Mise en place d'une unité de gestion du projet (avec accord BOAD)
- Passation des marchés (avec contrôle de conformité de la BOAD) selon législation locale

Supervision

- Obligatoire une fois par an
- Contrôle de la mise en place du projet
- Discussion sur les améliorations ou modifications éventuelles

Etablissement d'un rapport de mission, **signé par le président** et transmis officiellement aux ministères concernés

Mission de fin d'exécution

- Six mois après le dernier déblocage, l'emprunteur remet un rapport de fin de travaux. La mission vérifie la conformité et les effets immédiats (pré-rapport de mission soumis au Comité des engagements)
- Aide-mémoire établi au retour avec les conclusions => lettre **signée par le président** pour présenter les conclusions à l'emprunteur.

III - Evaluation rétrospective dans les trois ans

Guichet banque

Trois produits : Prêts directs pour des projets dont le coût global doit être > 3 Mds FCFA
Lignes de refinancement aux banques pour des projets PME / PMI
Prises de participation

I – Évaluation

Identification

- Requêtes du promoteur, soit à son initiative, soit à celle de sa banque habituelle
- Démarchage BOAD lorsqu'ils ont connaissance d'un projet
- Prospection BOAD par secteur

En réponse, un canevas de présentation du projet leur est adressé : étude faisabilité, business plan, étude E&S

Fiche de présentation du projet (FPP)

- Le résumé du projet est soumis à un Comité d'Agreement qui décide de l'intérêt pour la Banque
- Procès-verbal soumis au **président pour décision**

Fiche d'entrée en portefeuille

- Résumé de l'environnement du projet, sa rentabilité et « seconde opinion » de la Direction des risques
- Le Comité des engagements examine
- Procès-verbal soumis au **président pour décision**

Evaluation

- Pré-rapport d'évaluation
- Examiné en interne par la direction opérationnelle + direction JV (garantie) et Environnement (E&S)

Mission

- Une semaine
 - Revue des études techniques
 - Analyse des hypothèses, aspects financiers, suretés, etc.
- Rapport de mission avec trois options
 - Continuation de la procédure
 - Informations à attendre
 - Rejet

Décision du président qui la notifie au promoteur

Rapport d'évaluation

- Consolidation du pré-rapport d'évaluation
 - Examiné en réunion interne de direction
 - Comité des engagements
 - Fixe les caractéristiques du prêt (taux, durée, garanties)
- Conditions communiquées au promoteur pour négociation

Proposition de prêt

C'est le rapport d'évaluation + les conditions de prêt approuvées

- Soumis au Conseil d'administration pour approbation

II – Supervision

Chaque année, visite du projet – Rapport – Propositions

Fin d'exécution

- Rapport
- Discuté en interne dans la direction
- Comité d'engagements

III – Évaluation *ex post*

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEP	Alimentation en eau potable
AFD	Agence Française de Développement
ANO	Avis de non objection
AO	Appel d'offres
APE	Accord de partenariat environnemental
ASECNA	Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et Madagascar
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque islamique de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BRVM	Bourse régionale des valeurs mobilières
CDB	<i>China Development Bank</i>
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CIDT	Compagnie ivoirienne de développement des textiles
CIDV	Compagnie ivoirienne de développement des vivriers
CREPMF	Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers de l'UEMOA
DDDE	Direction du développement durable et de l'environnement
DEG	Société allemande d'investissement et de développement
EDM	Energie du Mali
E&S	Environnemental et social
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i>
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FDE	Fonds de développement Energie

FEP	Fiche d'identification de projet
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FPP	Fiche de présentation de projet
GVC	Groupement à vocation coopérative
IDA	Association internationale pour le développement
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IPPTE	Initiative des pays pauvres et très endettés
IREC	Initiative régionale pour l'énergie durable
JICA	Agence de coopération du Japon
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LAB	Lutte anti-blanchiment
M€	Millions d'euros
Mds €	Milliards d'euros
Mds FCFA	Milliards de Francs CFA
MWh	Mégawatt-heure
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONDR	Office national pour le développement de la riziculture
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PAL	Port autonome de Lomé
PDMF	Projet de développement du marché financier de l'UEMOA
PEPAM	Programme eau potable et assainissement du Millénaire
PER	Programme économique régional
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat Public Privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
Proparco	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
PTBA	Programme de travail et budget annuel
RCI	République de Côte d'Ivoire

RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SENELEC	Société nationale d'électricité (Sénégal)
SFI	Société financière internationale
SONEB	Société des eaux du Bénin
SONES	Société des eaux du Sénégal
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UEP	Unité d'exécution du projet
OF	Franc CFA ouest-africain



Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- N° 52 Evaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé (Mali, Burkina Faso et Cambodge)
- N° 51 Secteur de l'hydraulique pastorale au Tchad
- N° 50 Réhabilitation des marchés centraux – Les leçons tirées des projets de Ouagadougou, Mahajanga et Phnom Penh
- N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011
- N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)
- N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD
- N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »
- N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009
- N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal
- N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie
- N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc
- N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories
- N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar
- N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités
- N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD
- N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010
- N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux
- N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010
- N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership Final Report, Period covered: 1997-2009
- N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle : cas de la Tunisie et du Maroc
- N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée : 15 ans d'accompagnement
- N° 31 Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles
- N° 30 Cartographie de portefeuille des projets biodiversité Analyse sur la période 1996-2008 Cartography of the AFD Biodiversity Project Portfolio: Analysis of the Period 1996-2008
- N° 29 Microfinance dans les États fragiles : quelques enseignements de l'expérience de l'AFD
- N° 28 Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée : capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga
- N° 27 Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD Sector Program Support in Practice: Lessons and Perspectives for AFD
- N° 26 L'appui à l'hévéaculture familiale : capitalisation sur l'expérience AFD Developing Smallholder Rubber Production : Lessons from AFD's Experience
- N° 25 Évaluation rétrospective du projet FFEM d'efficacité énergétique dans la construction en Afghanistan Ex-post Evaluation of the FGEF Energy Efficiency Project in the Construction Sector in Afghanistan
- N° 24 Évaluation des "Cadres d'Intervention Pays" (CIP)
- N° 23 Études d'évaluation de la société immobilière de Nouvelle-Calédonie
- N° 22 Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG 2010 2010 Évaluation prospective • Projet Urban IV •
- N° 21 Cartographie des projets d'efficacité énergétiques et d'énergies renouvelables AFD et FFEM
- N° 20 Évaluation de l'usage de la concessionnalité dans les interventions de l'AFD en Afrique du Sud (1995/2005)